REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL

UM NOVO ESQUEMA DE ANÁLISE E A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL

KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO

Regionalismo na América do Sul

KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO

REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL

UM NOVO ESQUEMA DE ANÁLISE E A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
www.livrariaunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

M286r

Mariano, Karina Lilia Pasquariello
Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul / Karina Lilia Pasquariello Mariano. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
Recurso digital

Formato: ePub
Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN 978-85-7983-704-3 (recurso eletrônico)

1. Mercosul (Organização). 2. Cooperação econômica internacional. 3. América do Sul – Integração econômica. 3. Livros eletrônicos. I. Título.

15-28923 CDD: 337.18
CDU: 339.1(8)

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Editora afiliada:

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

Associação Brasileira de Editoras Universitárias

Para Marcelo:
meu companheiro, amigo
e principal crítico.

Agradecimentos

Em 1990, quando iniciei minha experiência como pesquisadora, voltei minha atenção para a questão da integração regional que naquele momento ganhara relevância seja porque o fim da ordem mundial bipolar estimulara uma nova onda integracionista seja porque a aproximação entre Argentina e Brasil apontava para a superação de décadas de desconfiança e tensão, com a possibilidade de construção de um futuro comum.

A cooperação entre os dois países abria uma série de possibilidades sobre o encaminhamento que seria dado ao projeto, apresentando desde o início dois posicionamentos: de um lado, os que viam nessa experiência a possibilidade de melhorar a inserção internacional dos países e sua adequação aos ditames da globalização e, de outro lado, os defensores de um modelo semelhante ao europeu, voltado para a construção de uma nova identidade regional e que entendiam todo o processo como um mecanismo de promoção do desenvolvimento.

Os defensores dessa segunda concepção estavam inspirados pelos recentes sucessos advindos do Ato Único Europeu (AUE) (1986) e visualizavam na cooperação do Cone Sul uma oportunidade de implementar um processo semelhante. A realidade mostrou que o processo seguiu a lógica do primeiro grupo, mas as análises continuaram

a se pautar na Europa e a avaliar a integração na América Latina usando os referenciais teóricos europeus.

Diante dessa constatação, decidi em 2001 lançar-me no desafio de pensar um esquema de análise para a integração na América do Sul fundamentado nas especificidades dessa região. Com apoio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e sob a supervisão do professor Tullo Vigevani, desenvolvi um trabalho de pós-doutoramento no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* Marília.

Dessa pesquisa resultou o trabalho *Nova visão das teorias de integração regional. Um modelo para a América Latina* (Mariano, 2004), que estabeleceu um novo parâmetro de análise a partir da reflexão sobre diferentes correntes teóricas aplicadas para o estudo de processos de integração regional.

Esse modelo ressaltava a influência das especificidades da América Latina – como o fato desses países pertencerem a uma região de baixo desenvolvimento econômico e social e em fase de declínio político-estratégico, que sofrem forte influência de um ator central –, e repensar os conceitos teóricos usualmente aplicados que privilegiam o caso europeu para a discussão sobre os modelos de análise dos processos de integração. Isto é, as teorias de relações internacionais que analisam os processos de integração são formuladas predominantemente utilizando como base a experiência europeia, analisando os demais casos a partir de conceitos e supostos pré-definidos.

O esquema de análise então elaborado considerava que no caso da integração regional a política externa não está apenas interligada com a política interna, mas faz parte dela e a influencia – faz parte tanto da nova concepção do Estado que se delineou com o advento da globalização, como das novas formas de relacionamento político presente nas sociedades. A reflexão contida nessa proposta de análise toma como base as teorias de integração regional existentes e, a partir delas, formulava um esquema teórico específico para o caso dos países latino-americanos, cuja intenção era permitir uma melhor compreensão dos fenômenos de integração nas Américas.

Por uma série de razões que não cabem aqui explicar, não consegui dar continuidade a esse trabalho com caráter mais metodológico, embora tenha ampliado muito meus estudos sobre a experiência integracionista do Mercosul, tendo sempre em mente as questões levantadas pelo modelo que havia elaborado.

Isso começou a mudar em 2007 quando os governos do Mercosul instituíram um Parlamento no bloco (o Parlasul), contrariando minhas expectativas e pressupostos desenvolvidos nos últimos dez anos. De acordo com estudos que desenvolvi desde 1996 não haveria um contexto adequado para a implementação dessa instituição. Diante dessa constatação decidi verificar onde minhas análises erraram.

Embora possa parecer pretensioso, verifiquei que não errara. A constituição do Parlasul resultou de uma vontade política de momento, mas sem existir uma base sólida para lhe dar sustentação, o que se evidenciou nos últimos cinco anos pelas diversas dificuldades que esse órgão enfrenta para se estabelecer de fato como uma instância legislativa do bloco.

As análises atuais sobre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – e especialmente sobre o Parlamento do Mercosul (Parlasul) – continuam a referenciar-se no modelo europeu, o que por uma série de motivos não é suficiente para fornecer os instrumentais teóricos necessários para compreender processos integracionistas que ocorrem em países em desenvolvimento, como neste caso.

Decidi retomar o trabalho de dez anos atrás e verificar em que medida os indicadores e pressupostos ali levantados ainda eram válidos para a compreensão dos processos de integração na América do Sul. Assim sendo, este trabalho recupera a análise feita em 2004[1] e a atualiza, usando dados e informações colhidos ao longo de uma década em diversas pesquisas sobre o Mercosul e a integração regional. A verificação da eficácia desse esquema será realizada a partir de sua utilização no caso do Mercosul que será trabalhado a partir do estudo,

1 Alguns capítulos foram reutilizados sofrendo modificações e atualizações.

mapeamento e compreensão da estrutura e do processo decisório do governo brasileiro.

Agradeço a todos os meus colegas de trabalho no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp) e na Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo que ao longo desses anos foram importantes interlocutores nas minhas reflexões sobre o fenômeno da integração regional, especialmente ao meu marido Marcelo que muito contribuiu para o refinamento do debate teórico que apresento nesta pesquisa. As contribuições de todos enriqueceram esta análise, embora os problemas e erros que lhe possam ser atribuídos são de minha inteira responsabilidade.

Sumário

Apresentação

Este trabalho é uma reflexão sobre as experiências de integração regional, que enfatiza a importância das teorias para a explicação desses fenômenos e seus limites quando aplicados aos processos integracionistas fora da Europa. Partindo da constatação de que a teorização sobre essa questão é eurocêntrica, esta análise propõe um novo esquema analítico voltado principalmente para os países da América do Sul, num esforço de estabelecer parâmetros e indicadores capazes de apontar avanços e retrocessos nesses blocos.

As análises dos processos de integração regional na América do Sul tendem a trabalhar sob duas perspectivas principais: avaliar os processos a partir dos resultados econômicos e das trocas comerciais, ou então a partir da sua similitude com o caso europeu. No primeiro caso, há uma tendência a desconsiderar a questão da institucionalidade e das interações entre os atores, ressaltando-se a questão dos conflitos e dos fluxos de comércio.

A segunda perspectiva adota como parâmetro a experiência da União Europeia e preocupa-se em identificar em que medida esses regionalismos ocorridos fora do continente europeu aproximam-se de seu patamar de desenvolvimento institucional. Há nessa abordagem um certo otimismo em relação à integração porque entende-se que esta representa um novo comportamento nas relações entre os

países que poderiam atingir um nível de interação capaz de estimular a construção de uma nova identidade regional.

De certo modo, esses enfoques analíticos reproduzem ou refletem os posicionamentos existentes na sociedade sul-americana em relação à integração regional: de um lado, os que veem nessa experiência a possibilidade de melhorar a inserção internacional dos países e sua adequação aos ditames da globalização – ancorados estritamente na concepção de integração contida numa percepção que ganhou neste trabalho a denominação de Integração Mínima –, e os defensores de um modelo semelhante ao europeu, voltado para a construção de uma nova identidade regional e que entendem todo o processo como um mecanismo de promoção do desenvolvimento compartilhado (a Integração Máxima).

A realidade mostrou que o processo seguiu predominantemente a lógica do primeiro grupo, enquanto as análises continuaram a se pautar na Europa e a avaliar a integração na América Latina usando os referenciais teóricos eurocêntricos. Esse comportamento é esperado uma vez que não existe um modelo integracionista alternativo tão bem sucedido quanto o europeu. O problema é que muitas vezes desconsidera-se as diferenças que impulsionaram e condicionam as novas experiências de integração regional, como o fato de serem promovidas por países pertencentes a uma região de baixo desenvolvimento econômico/social, grande heterogeneidade e com pouco peso político-estratégico no sistema internacional.

A elaboração de um esquema analítico adequado à avaliação de processos de integração promovidos por países em desenvolvimento permitiu a compreensão da formulação das decisões governamentais, a partir da ideia também presente na Teoria dos Jogos de Dois Níveis (Putnam, 1993).

Essa teoria supõe que as estratégias da esfera internacional devem levar em conta as da doméstica, e que toda atuação estatal internacional envolve dois processos de negociação: um voltado para os atores externos e outro para os domésticos. Seu pressuposto é que os acordos e compromissos assumidos internacionalmente necessitam de apoio interno para serem efetivamente implantados,

e nesse sentido, os governos são obrigados a negociar no âmbito nacional para criar uma base de sustentação que permita essa implementação. Dentro desta perspectiva, as relações externas de um país tornam-se muito mais dinâmicas e complexas porque supõem um diálogo constante em duas frentes e a acomodação permanente dos interesses.

Desta forma, a reflexão contida nesta proposta de análise toma como base as teorias de integração regional existentes e, a partir delas, formula um esquema analítico específico para a avaliação das experiências integracionistas envolvendo países latino-americanos, cuja intenção é permitir uma melhor compreensão dos fenômenos de integração na região.

Esta análise parte da hipótese de que a integração na América do Sul possui dificuldade para se consolidar porque não há uma concepção própria do que esse fenômeno representa. Em linhas gerais coexistem duas visões distintas sobre o significado de integração regional – indicadas aqui como as concepções de Integração Mínima e Máxima – que tendem a ser utilizadas de forma complementar, mas que na realidade representam perspectivas opostas e pouco delimitadas.

As tentativas de acomodar essas visões geram instabilidade e inconsistências nos processos integracionistas, repercutindo numa percepção negativa quanto à sua utilidade. Em boa medida, a ênfase constante na crise como característica intrínseca ao Mercosul é resultante dessa busca de acomodação das duas vertentes, gerando insatisfação em ambos os casos.

O processo desagrada porque foge à perspectiva minimalista e mais pragmática, estendendo-se para além do que seria necessário, tornando o processo negociador mais demorado e ineficiente, além de causar mais constrangimentos às estratégias nacionais de inserção mundial. Por outro lado, também desagrada aos defensores da ampliação e aprofundamento porque os movimentos nesse sentido são sempre tímidos e ficam muito aquém das expectativas dos atores.

Esta análise restringe-se ao período histórico que inicia-se em 1990 e vai até o final de 2012. A escolha do ano de 1990 justifica-se

porque foi nesse momento que o então presidente dos Estados Unidos, George Bush, apresentou uma proposta de integração continental, a Iniciativa para as Américas, que acelerou as negociações de cooperação no Cone Sul e deu origem ao Mercosul.

Outro aspecto levado em conta na delimitação temporal da análise foi que esse período coincide com o fim da Guerra Fria, que também foi um elemento central para o novo impulso integracionista na América Latina porque o fim da bipolaridade levou à descentralização do sistema e ao surgimento de uma nova ordenação, na qual os arranjos regionais encontraram espaço para proliferar. Ao mesmo tempo, a globalização aumentou a sensação de vulnerabilidade dos países, especialmente daqueles considerados em situação de subdesenvolvimento, enquanto a regionalização fornecia uma sensação de proteção contra o isolamento (Fawcett, 2000).

Diferentemente do que ocorreu durante a primeira onda integracionista dos anos 1950 e 1960, no novo regionalismo os processos são menos homogêneos entre si. Antes havia uma certa preocupação em seguir o modelo europeu de integração e corresponder às suas etapas e pressupostos. No novo contexto, os processos de integração avançam de acordo com seus próprios dinamismos, características e objetivos, sem buscar necessariamente seguir algum padrão pré-determinado, embora a experiência europeia permaneça como um referencial importante.

Dentro dessa nova lógica, o novo regionalismo assume características bem diversas do ocorrido durante a primeira onda de integração. Em primeiro lugar, sua concepção básica está fundamentada no conceito de regionalismo aberto proposto inicialmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) na primeira metade dos anos 1990, em um momento de revisão de suas teses a respeito do papel da integração regional e sobre o desenvolvimento, em contraste com as propostas das décadas anteriores.

A ideia central que fundamenta essa conceito é que a formação dos blocos econômicos deve estar em concordância com os objetivos de liberalização do comércio mundial, evitando o surgimento de novas barreiras comerciais e, portanto, propondo que as experiências

regionais se ajustassem à busca de maior competitividade em um contexto de crescente desregulação e liberalização econômica (Cepal, 1994; Corazza, 2006).

A integração deixou de ser um mecanismo protecionista para tornar-se um instrumento de abertura comercial e de aumento de capacidade do Estado para responder às novas demandas sociais, assim como lidar com a realidade das pressões exercidas pelas relações transnacionais.

Outra característica importante dessa nova onda de regionalização é que os processos de integração deixaram de ocorrer entre países com o mesmo nível de desenvolvimento, passando a surgir também iniciativas de integração chamadas Norte-Sul. Mais uma vez, a América Latina é um bom exemplo dessa nova realidade, pois a partir dos anos 1980 a questão do regionalismo assume nessa região dois significados bem diferentes.

De um lado temos o que poderíamos chamar de iniciativas de integração sub-regionais caracterizadas pela cooperação e tentativa de integração econômica entre Estados da América Latina e, portanto, com níveis de desenvolvimento relativamente similares, mas ainda assim marcados por uma forte heterogeneidade.

Ao mesmo tempo, reaparece a proposta de uma área de livre comércio, que não pode ser considerada semelhante à ideia de uma integração regional continental que surgiu inicialmente no final do século XIX com a proposta de criar uma comunidade hemisférica baseada na identidade histórica e cultural (Hurrell, 1999).

A proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)[1] buscava basicamente criar as condições para facilitar as trocas comerciais e os fluxos de investimentos entre seus participantes, na qual os ideais do Pan-americanismo estavam praticamente ausentes nas negociações e nos discursos. A realidade desse processo não

---

1 No início do governo do presidente Bill Clinton, a diplomacia americana iniciou uma série de contatos com os governos latino-americanos que culminaram ao final do ano de 1994 na Primeira Cúpula das Américas (realizada em Miami). Nesta ocasião foram lançadas oficialmente as negociações para a criação da Alca, envolvendo todos os países das Américas, com exceção de Cuba.

era no sentido de criar uma comunidade, mas apenas de constituir mecanismos que garantissem um melhor acesso a outros mercados, especialmente para os Estados Unidos.

Essa lógica mais comercial não se restringia apenas ao caso da Alca, pois em geral todos os processos de integração da década de 1980 são menos ambiciosos em suas pretensões e objetivos do que as experiências anteriores. Por essa razão, o nível de institucionalização nesses processos é mais baixo e os países evitam a supranacionalidade, defendendo a manutenção de estruturas institucionais intergovernamentais apenas.

Outra característica deste regionalismo é seu caráter multidimensional. A integração não é apenas um mecanismo de abertura comercial, mas é também uma estratégia de inserção internacional política e econômica. Em alguns momentos, a participação em um processo de integração é mais importante que os seus resultados concretos. Isto é particularmente verdadeiro no caso do Mercosul.

Durante os anos 1990, o pertencimento a esse bloco foi um aspecto enfatizado pelos seus membros nas suas estratégias de atração de investimentos externos, e que alcançou importantes resultados. Na década seguinte, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva usou o bloco como sua principal vitrine política nas relações com os demais países da América do Sul, e como um forte atrativo nas suas negociações com o restante do mundo, embora esse projeto atravessasse momentos de dificuldade e sofresse questionamentos constantes no plano doméstico.

Dentro dessa nova onda regionalista, os processos de integração podem ocorrer em vários níveis. Seguindo as categorias definidas por Hurrell (1995) podemos verificar quatro tipos de regionalismo:

1) *regionalização*: é o aumento da integração entre as sociedades de uma região, sendo caracterizado pelo crescimento dos processos de interação social e econômica, considerando aqueles que não são impulsionados nem dirigidos pelos Estados. Seria o que os teóricos chamam de integração informal. Neste tipo de regionalismo há um aumento da interdependência

econômica, impulsionado pelos mercados, pelo comércio privado e pelos fluxos de investimentos. Assim sendo, as empresas são atores fundamentais para iniciar este processo. Porém, para dinamizá-lo é preciso que ocorra um aumento de circulação de pessoas, com o desenvolvimento de canais e redes sociais. Isto possibilitaria a criação de sociedades civis regionais transnacionais que compartilham ideias, atitudes políticas e modos de pensar. Por não ser uma política de Estado, este tipo de regionalismo não pressupõe alteração nas relações entre eles e tampouco coincide necessariamente com as fronteiras dos Estados.

2) *consciência e identidades regionais*: neste tipo de regionalismo a aproximação entre os países se dá em consequência de um fenômeno subestatal e supranacional, no qual as noções de regionalismo e identidade regional são constantemente redefinidas pelos discursos e pelos processos políticos. Neste processo há uma identidade compartilhada entre as sociedade que pode estar apoiada tanto em fatores internos (cultura, história, religião comum) como em externos (por exemplo, em contraposição a um outro).
3) *cooperação regional entre Estados*: como o próprio nome diz, este tipo de regionalismo é impulsionado pelos governos que buscam estabelecer uma cooperação entre si, seja ela formal ou informal, a partir da negociação de acordos ou regimes interestatais ou intergovernamentais. Para este caso, há uma preocupação com o grau de institucionalização necessária para que os atores envolvidos consigam atingir suas finalidades, que podem ser:
   - uma resposta aos desafios externos (ex.: globalização);
   - uma necessidade de coordenar suas posições nas instituições internacionais;
   - para assegurar ganhos de bem-estar ou resolver problemas comuns;
   - para a estabilização de um equilíbrio de poder regional;
   - ou ainda, para o estabelecimento de um regime de segurança.

Este tipo de regionalismo envolve a cessão de soberania em troca de controle sobre a ação dos outros Estados para a solução de problemas comuns. Portanto, é um processo promovido pelo próprio Estado.

A integração econômica regional neste caso é uma política governamental que busca reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio de bens, de serviços, de capital e de pessoas.

4) *coesão regional*: este regionalismo refere-se à possibilidade de que os quatro processos anteriores combinados levem ao surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada. Esta coesão regional pode basear-se em diversos modelos de organização institucional, mas invariavelmente teria dois sentidos:
   - externo: a região passa a assumir um papel bem definido nas relações entre os seus Estados-membros e o resto do mundo;
   - interno: a região forma a base organizadora de políticas para inúmeras questões (que seria o caso da Europa atualmente).

Encontramos nos processos de integração da América Latina a combinação destes vários regionalismos, mas todos eles sempre iniciados dentro da lógica da cooperação regional entre Estados. No entanto, no seu desenvolvimento foram se estabelecendo afinidades e identidades regionais ainda que tênues.

Portanto, a integração regional não é entendida aqui como um processo de redução tarifária entre nações e, nem tampouco, como um mecanismo de inserção comercial num mundo globalizado, mas sim como um aspecto dessa nova configuração do Estado. O processo de integração regional promovido a partir dos anos 1980 passa a fazer parte da nova forma de funcionamento dos governos.

Isso não é válido para todos os casos porque os processos de integração regional podem originar-se de várias motivações. Historicamente verifica-se que cada iniciativa integracionista possui elementos de motivação próprios e distintos de outros casos. Independentemente de quais sejam seus impulsos iniciais, considero a

integração regional como uma forma de cooperação entre Estados que resulta da necessidade de adaptação às mudanças ocorridas no ambiente externo, regional e nacional.

A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre países e a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados. Facilita também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis a serem compartilhados, ao promover maior intercâmbio de informações, sendo este um elemento essencial, pois ajuda na adoção descentralizada de regras e no estabelecimento de padrões de desempenho a serem supervisionados.

A integração regional é mais ampla que a cooperação internacional porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, ou ainda em uma mudança nas últimas (Matlary, 1994). É a representação dessa alteração ao criar algo novo em que pode haver uma transferência formal ou informal de poder decisório para sua estrutura institucional. A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações que fogem ao controle estatal entre grupos de interesse e representantes das sociedades.

Outra diferença entre cooperação e integração é que cooperação pode ser uma estratégia contextualizada e ser abandonada de acordo com a conveniência, enquanto a integração regional é menos flexível, abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos, desde que o processo tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas, especialmente quando sua estrutura institucional ganha autonomia e legitimidade.

A institucionalização facilita tanto a integração, como a cooperação ao reduzir o grau de incerteza do ator em relação ao comportamento dos demais e ao oferecer múltiplas estruturas nas quais acordos mutuamente vantajosos podem ser negociados. As posturas adotadas por membros dessas instituições são interpretadas pelos demais como reflexos de regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos. Portanto, representam um reconhecimento de uma certa institucionalidade, ainda que informal.

O desenvolvimento desta reflexão sobre os processos de integração na América do Sul a partir dos anos 1980 estruturou-se em três momentos distintos. O primeiro momento delimitou o debate atual das teorias de relações internacionais que analisam os processos de integração regional. Isso foi importante para apresentar as principais reflexões existentes sobre esse assunto e para indicar as fontes fundamentais para a elaboração do esquema analítico.

Como essa reflexão teve muito mais sentido para a autora do que para o leitor, decidi apresentá-la aqui como um apêndice. Para aqueles que conhecem o debate teórico sobre integração regional, essa discussão é supérflua. Mas para aqueles que estão iniciando os estudos neste campo, pode servir como um guia básico sobre o estado da arte dessa temática e auxiliá-los na compreensão do esquema analítico desenvolvido neste livro.

O segundo momento da análise voltou-se para a elaboração do esquema de análise para a avaliação dos processos de integração. O objetivo neste caso não foi estabelecer uma nova teorização, mas utilizar os pressupostos e conceitos existentes para a determinação de parâmetros e indicadores úteis para compreender as experiências integracionistas, que permitam verificar os avanços promovidos e identificar as deficiências ou problemas enfrentados.

Finalmente, a terceira etapa da pesquisa voltou-se para a verificação da validade dos conceitos adotados pelo esquema e da aplicabilidade desses indicadores para a avaliação da integração. Este momento da pesquisa subdividiu-se em duas análises distintas, ainda que complementares: a primeira aplicou o esquema na compreensão geral do Mercosul, enfatizando o seu desenvolvimento institucional e os desdobramentos de sua existência; a segunda focou-se numa reflexão mais específica, tratando da experiência de criação de uma instância parlamentar regional, o Parlasul.

A escolha dessa instituição justifica-se porque ela permitiu compreender como o processo decisório do Mercosul – concentrado nas mãos dos representantes do Poder Executivo – é assimilado por instâncias políticas nacionais, que neste caso reúne e representa a diversidade de interesses e atores presentes no cenário doméstico.

Além disso, a participação parlamentar é um elemento importante de legitimação de todo o processo e a criação do Parlasul foi emblemática para demonstrar a influência da percepção teórica europeia nos formuladores dessa proposta.

1
O ESQUEMA DE AVALIAÇÃO E OS LIMITES DA INTEGRAÇÃO

A proposta de estabelecer um novo parâmetro de avaliação para as experiências de regionalismo latino-americanas decorre de dois aspectos principais: em primeiro lugar, as teorias de relações internacionais que analisam os processos de integração são formuladas predominantemente utilizando como base a experiência europeia, cujas características e finalidades diferem das encontradas naquelas que envolvem países latino-americanos; um segundo aspecto refere-se ao fato de como esses países se inserem no atual cenário internacional marcado pelo fenômeno da globalização e como esse ambiente externo os influencia.

A globalização gerou mudanças estruturais no cenário internacional, especialmente na organização social e nas relações de poder. Consequentemente, o Estado-nação ganhou novos contornos e os conceitos de soberania e legitimidade adquirem novos significados, ou seja, o Estado estaria se transformando e adquirindo uma nova lógica de funcionamento na qual seu poder é limitado e questionado pela expansão das forças transnacionais. Esse novo contexto afetou a América do Sul e influiu no impulso referente à promoção de processos de integração regional.

Este capítulo apresenta o esquema de avaliação voltado à realidade dos países latino-americanos, indicando quais são os pressupostos

e conceitos que o balizam, e o tipo de pergunta que este esquema pretende responder, considerando que nessas respostas encontram-se os elementos para produzir uma explicação plausível e verificável sobre o papel dos processos de integração nessa transformação do Estado na América Latina.

As perguntas e os pressupostos

O primeiro passo na montagem de um esquema de análise é definir qual o seu objetivo, ou mais precisamente: quais são as questões às quais se propõe responder? Para Amitai Etzioni (1965) as perguntas a serem respondidas por um modelo de análise para os processos de integração internacional podem ser agrupadas em quatro blocos amplos de questões:

1) Em que condições ou sob qual contexto este processo surgiu?
2) Quais são os atores que impulsionaram este processo e, de certo modo, definiram suas características iniciais?
3) Como esse processo evolui (ou evoluiu) de fato?
4) Quais foram os efeitos desse processo sobre os sistemas que existiam anteriormente?

O contexto e as condições são importantes porque indicam as razões que levam os Estados a participar de um processo de integração. Acredito que o contexto pressiona os governos a aceitar ceder parte de sua autonomia, em troca de um aumento em sua capacidade de resposta e adequação ao meio internacional. Participar ou não de um processo de integração é uma decisão importante dentro da estratégia de atuação internacional de um país.

Essa decisão é também delimitada pelas condições em que é tomada, o que envolve o poder e capacidades que o Estado apresenta para lidar com as pressões internacionais, seu posicionamento nesse sistema como um todo e na sua região – se é uma potência, almeja ser uma ou está sob a esfera de influência de uma potência –, e o seu

grau de aproximação com o pensamento preponderante daquele momento histórico.

Neste último caso, é possível perceber que os momentos históricos favoráveis ao regionalismo ou que estimularam ondas integracionistas a partir do século XX se deram em conjunturas de alteração no pensamento predominante. Na primeira onda integracionista (após a Segunda Guerra Mundial) havia uma ascensão do modelo social-democrata e a construção de Estados de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo que no campo econômico as lógicas protecionistas e desenvolvimentistas ganhavam força.

A segunda onda integracionista ocorreu a partir dos anos 1980 quando esse ideário estava sendo suplantado pela lógica neoliberal, que defendia novos parâmetros no que se refere às relações interestatais, especialmente a abertura econômica e o desmonte do Estado desenvolvimentista. Essa mudança de paradigma foi um importante estímulo para a criação de blocos regionais – como o Mercosul –, assim como para a revisão e alterações de processos mais antigos como o europeu, ou como no caso do Pacto Andino que se transformou na Comunidade Andina.

O mesmo raciocínio pode ser usado para pensar os processos iniciados a partir do século XXI na América Latina, nos quais a crítica a esse modelo de regionalismo aberto (influenciado pelo pensamento neoliberal do final do século anterior) estimulou a formulação de novas estratégias de integração, como no caso da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e que se colocam como influenciados pela lógica do regionalismo pós-liberal (Veiga; Rios, 2007).

Essas condições e contextos também vão influir nos atores que impulsionam os processos integracionistas e naqueles que promovem mudanças ou se colocam como críticos. Este é um ponto importante a ser discutido porque concordo com o pressuposto de Etzione de que os atores que impulsionam um processo acabam definindo suas características iniciais.

Embora essas características iniciais tenham uma influência no desenvolvimento da integração, elas não podem ser consideradas como

uma camisa de força. Ao longo do tempo, os câmbios nos paradigmas representam mudanças também nos grupos que controlam os governos e a ascensão de novas lógicas políticas. Isso faz com que atores que impulsionaram o projeto de integração possam assumir posições mais críticas seja porque já não se identificam com os novos rumos adotados, ou porque consideram que essa estratégia já não é a mais adequada para o que eles entendem como sendo os objetivos nacionais.

Isso leva ao terceiro conjunto de questionamentos: como o processo evolui? Não há uma linearidade no desenvolvimento de projetos de regionalismo, assim como não há um padrão ou modelo pré-determinado de como isso deve ocorrer. Existem diferentes suposições sobre o que seria o mais adequado, de acordo com as diferentes opiniões e visões sobre o que deveria ser um processo de integração regional.

Enquanto o primeiro conjunto de perguntas busca explicar o que poderíamos chamar de causalidades da integração, o segundo e terceiro bloco adotam uma perspectiva mais objetiva: entender como funciona e quem são os atores que lhe dão vida. Sem essa compreensão não é possível identificar quais são efetivamente os seus problemas, seus limites e seus objetivos.

É preciso sempre lembrar que processos de integração são fenômenos dinâmicos, especialmente no que se refere aos seus objetivos porque estes necessariamente devem acompanhar as mudanças e novos interesses que aparecem ao longo do tempo, assimilando novos atores e novos propósitos. Portanto, não é possível prever com exatidão quais serão os rumos desses processos no largo prazo.

O que é possível fazer com precisão é entender quais são as transformações que esses processos geram nos sistemas anteriores ou, mais especificamente, o que mudou nos Estados que participam dessas experiências e como isso afetou o sistema internacional como um todo. O que seria responder ao quarto conjunto de perguntas de Etzione, que segue a mesma lógica dos outros dois anteriores: estabelecer evidências sobre os desdobramentos do regionalismo.

Essas perguntas são importantes como um guia para o desenvolvimento de uma análise sobre alguma experiência de regionalismo,

tratando-o de forma objetiva. No entanto, o esquema analítico proposto neste livro vai um pouco além e estabelece alguns pressupostos e parâmetros sobre o que esperar de um processo de regionalismo.

Pressuponho neste esquema de análise que os processos deveriam promover transformações sociais e políticas. Embora as evidências reforcem a visão neofuncionalista de que os projetos de integração são estimulados pela preocupação em criar instrumentos que garantam a manutenção do *status quo,* e permitam aos governos lidarem melhor com um contexto em transformação (Haas, 2004), o fato é que exigem desses atores novos comportamentos, novas regulações e institucionalidade.

Os desdobramentos dessas mudanças não são pré-determinados e não há controle efetivo sobre como esses projetos de regionalismo se desenvolverão, mas espera-se que sirvam para melhorar as capacidades governamentais de lidar com a realidade. Um suposto básico desta análise é a crença na possibilidade de implementar um processo de integração que tenha capacidade de gerar mudanças significativas, no sentido de impulsionar um comportamento adequado dos Estados dele participantes para promover seu desenvolvimento e responder às pressões oriundas do sistema internacional. No limite, dependendo do tipo de alterações resultantes da integração, estas poderiam ser indícios de que este movimento integracionista possui potencialidade para desenvolver-se a ponto de criar instâncias para além dos Estados nacionais.

Outro aspecto central neste esquema é que esse desenvolvimento do regionalismo deve se pautar numa preocupação constante em garantir uma maior democratização. A democracia é um parâmetro importante porque a integração é um fenômeno que afeta o conjunto da sociedade, e muitas vezes de forma bastante negativa. Os diferentes grupos de interesse e atores devem ter a possibilidade de conhecer e entender o que está sendo negociado, e como isso os afetará ao longo do tempo. Para isso, é preciso que tenham a possibilidade de acompanhar as discussões e participar efetivamente das negociações, inclusive para ter garantidos os espaços de questionamento e resistência em caso de discordarem dos rumos adotados.

Não é fácil garantir a democratização da regionalização, e esse tem sido um dos principais problemas da experiências de integração hoje em vigor, inclusive no caso europeu. Assim, independentemente do tipo de regionalismo adotado e dos seus objetivos o esquema analítico deve estar atento à verificação desse aspecto.

O objetivo geral deste esquema, portanto, é ajudar a responder essas questões, permitindo visualizar em que medida o processo efetivo de integração produziu os efeitos esperados, assim como entender sob quais condições e circunstâncias eles se realizaram e o que pode ser considerado como um efeito colateral ou inesperado, dentro de um processo que busca gerar mecanismos de superação do problema do déficit democrático.

As condições e o contexto

A partir da Segunda Guerra Mundial os processos de integração regional parecem responder a uma lógica de ciclos ou ondas integracionistas. A primeira teria ocorrido logo após a referida guerra, tendo como locomotiva o processo de integração na Europa. A segunda grande onda integracionista iniciou-se a partir da segunda metade da década de 1980, ganhando forte impulso com o fim da Guerra Fria.

Isto indica que estes processos não surgem de vontades políticas, mas de necessidades contextuais que exigem dos atores a adoção de alternativas cooperativas, ou de acordo com a lógica sistêmica, os *inputs* provenientes do sistema internacional geram reações nos Estados que acabam resultando em parcerias no âmbito dos processos de integração (ou, num determinado *output*). Assim sendo o contexto é um elemento chave para compreender não somente as origens, mas também as características desses processos e seu desenvolvimento.

No entanto, a análise sobre esse contexto depende da perspectiva analítica adotada porque pode-se partir tanto de um pressuposto conflitivo (como nas abordagens realistas) quanto de um cooperativo (abordagens liberais ou idealistas). De acordo com a premissa

inicial adotada pode-se considerar o contexto como estimulando estratégias autônomas ou coletivas, e mesmo neste último caso elas podem ser condicionadas pelas implicações que possam gerar nas estruturas de poder internacionais.

No caso de países latino-americanos devemos levar em conta que os processos de integração regional invariavelmente são pensados como um instrumento promotor da inserção internacional – política e econômica – e do desenvolvimento regional. Portanto, pensar a influência do contexto externo sobre a decisão de cooperar em projetos integracionistas deve levar em consideração o ponto de vista dos atores envolvidos.

A integração europeia envolveu atores centrais do sistema internacional tanto no período da Guerra Fria quanto no pós-1989. No caso dos países latino-americanos, esses elementos externos são relevantes na medida em que seus governos estão preocupados em responder aos novos desafios apresentados pela globalização, ao mesmo tempo em que estão preocupados em superar sua posição de marginalização política dentro do cenário internacional.

A partir dos anos 1980, a estratégia dos países latino-americanos nesse sentido seguiu um plano comum, aplicado diferenciadamente em cada país: na esfera política promoveram processos de democratização dos seus regimes; enquanto na arena econômica, adotaram o receituário neoliberal.

Este plano teve dois efeitos principais: determinou uma reformulação do papel do Estado, especialmente no campo econômico onde o mercado ganha status de principal promotor do crescimento; e no âmbito internacional, estimulou a participação destes países em projetos de integração regional. Nesta análise, enfatizarei os aspectos políticos e sociais desse fenômeno, basicamente nas novas formas de interação e de organização do poder, levando a um reordenamento das relações entre território e espaço sociopolítico.

O pressuposto básico do esquema é que a integração para os países latino-americanos é geralmente uma política de inserção internacional (tanto econômica como política) e de desenvolvimento, ainda que ao longo do processo de integração esses objetivos não

sejam alcançados. Em outras palavras, o interesse comum que motiva estes atores a se aproximarem é a tentativa de impulsionar esses objetivos a partir do regionalismo. Neste caso, independentemente do momento e do interesse motivacional impulsionador do processo de integração, pode-se afirmar que a finalidade permanece constante: superar a sua condição de país periférico no sistema internacional e adequar-se às pressões promovidas por ele.

Assim sendo, esses processos são iniciados pelos governos nacionais como parte de suas políticas comerciais e econômicas. No entanto, por maior sucesso que o processo de integração possa atingir neste nível (por mais que gere um aumento real nas trocas comerciais e nos fluxos de investimentos), este não é o elemento que garante a estabilidade e consolidação do projeto de integração porque suas necessidades vão além da esfera econômica.

Neste ponto retomo a constatação de Ernest B. Haas (2004; 1964) que verificou em suas análises que um processo político construído e baseado centralmente em vontades, tende a ser mais frágil e suscetível a retrocessos. Este autor identificou que isto ocorreria porque os avanços na integração dentro desta lógica são definidos pelos desejos, mas estes não são suficientes para impulsionar a consolidação e aprofundamento. Como consequência, a integração torna-se mais limitada.

Transpondo os pressupostos neofuncionais para o esquema em construção, posso afirmar que para os países latino-americanos o processo de integração real ocorreria quando ultrapassa os limites meramente comerciais e dos discursos ambiciosos, e avança no sentido político e social porque estas esferas exigem um tratamento institucional. Em resumo, a integração que começa pelo plano comercial, tende a consolidar-se quando passa a incorporar as esferas políticas e sociais e, consequentemente, há um processo de inclusão das elites – como diria Ernest Haas –, de consolidação da institucionalidade e de fortalecimento das relações de interdependência entre essas nações.

A integração, para se consolidar, necessita criar um sentimento de confiança nos grupos de interesse relevantes da sociedade. Estes

precisam acreditar que a integração gerará mais benefícios do que custos, ainda que num primeiro momento ela seja desvantajosa. Para isso, esses atores precisam identificar nas propostas dos governos instrumentos que lhes garantam esse cenário futuro positivo.

Quando os interesses dos países que iniciam um processo de cooperação centram-se exclusivamente nos aspectos comerciais há a possibilidade de um acirramento do protecionismo, porque grupos importantes da sociedade não conseguem vislumbrar benefícios com a integração. A redução de tarifas e de barreiras não-comerciais entre os Estados envolvidos não são elementos suficientes para gerar essa confiança. Ao contrário, são fatores que isoladamente podem gerar zonas de exclusão dentro do processo de integração e maior desconfiança.

Neste ponto, o esquema se apoia na perspectiva neofuncional que pressupõe que a integração deve se iniciar a partir de um setor estratégico e se difundir para o restante da economia, num processo conhecido pelo conceito de *spillover*. O pressuposto desse termo é que o aprofundamento do regionalismo mobiliza os grupos de interesse existentes na sociedade, sejam eles tanto contra como a favor do processo. Outra suposição é que esse processo ocorre entre democracias, o que permite que essas mobilizações de interesses gerem negociações e debates na sociedade, dinamizando a integração e tornando-a menos dependente da vontade política dos governos.

O conceito de *spillover* de Haas (2004) também supõe a presença de um núcleo funcional que apresenta uma capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas. Este núcleo seria o motor principal do processo – pelo menos no início –, sendo responsável por estimular na sociedade uma percepção positiva da integração e com isso ampliar e consolidar uma base de apoio entre os políticos e as elites dominantes.

Para os neofuncionalistas, o avanço da integração pressupõe estabelecer na sociedade uma percepção de que os ganhos com a integração compensariam os custos que toda cooperação envolve, mesmo quando estes ganhos não são imediatos. O apoio ao projeto se sustentaria então nos grupos imediatamente beneficiados e

naqueles que acreditam que o serão em algum momento futuro. Se os setores-chave (do núcleo funcional especialmente) percebem ou acreditam que seus benefícios futuros com a integração serão menores o processo tende a retroceder, podendo haver desintegração.

A criação de expectativas positivas em relação ao regionalismo torna-se um elemento estratégico para a consolidação de qualquer projeto, independentemente do seu grau de aprofundamento e institucionalização. Como veremos no próximo capítulo, os governos estão preocupados com essa percepção positiva, tanto é assim que nos momentos de maior crise do Mercosul, o discurso governamental intensifica seu destaque à importância do projeto para o futuro do país.

O presidente Fernando Henrique Cardoso chegou a afirmar que o Mercosul seria parte do destino brasileiro, ressaltando a inevitabilidade e importância desse processo para a consecução do interesse nacional. Enquanto o presidente Luiz Inácio Lula da Silva preocupou-se em relançar o projeto como um todo, apontando para um aprofundamento da integração e o seu papel estratégico na inserção internacional do país.

Essas estratégias foram importantes porque reforçaram os compromissos com o projeto regional, mas não foram suficientes para reverter as expectativas negativas quanto ao futuro do Mercosul. Analisando várias experiências de interação, percebe-se que a expectativa positiva tende a se consolidar quando o processo de integração avança para a fase política, caracterizada por um certo grau de concertação política, com a criação de canais de participação que possibilitam aos principais grupos de interesse da sociedade intervir e influenciar nas negociações, assim como a formação de uma agenda ou estratégia de negociação que ultrapassa os assuntos meramente comerciais. Não se pode esquecer que essa ampliação da participação está ligada à obtenção de benefícios criados pela integração.

A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria aparar diferenças nacionais e também

entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas, para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países.

A discussão sobre essa institucionalidade regional reporta a uma questão central e definidora dos processos de integração, segundo a análise neofuncional, porque aponta para duas alternativas ou tendências institucionais possíveis para o seu sistema decisório: a intergovernamental e a supranacional.

A supranacionalidade não garante a consolidação ou aprofundamento de um processo de integração, mas no caso europeu, permitiu a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis por determinadas decisões, contribuindo para o reconhecimento da importância do bloco no cotidiano das sociedades envolvidas e no continuísmo das políticas regionais apesar das mudanças de governos. No caso do Mercosul, o forte intergovernamentalismo restringe essa possibilidade, mantendo o processo preso aos interesses dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder.

Essa suscetibilidade é uma das razões da instabilidade do Mercosul e da dificuldade de consolidar a união aduaneira porque interesses domésticos acabam sobrepondo-se às decisões do bloco, reforçando a adoção de medidas protecionistas, especialmente em momentos de tensão política interna. Uma crítica que se pode fazer a essa suposição deste esquema analítico é argumentar que ela não valeria para todos os casos na América do Sul porque na Comunidade Andina (CAN) foram criadas instâncias supranacionais com autonomia e, ainda assim, esse processo regional apresenta dificuldade em consolidar-se.

Isso não é verdade e o caso andino reforça ainda mais este pressuposto porque não basta haver uma institucionalidade regional mais autônoma para fortalecer a integração. Essa institucionalidade também precisa ter capacidade de implementar as decisões, o que não ocorre no caso andino. Ou seja, a autonomia desses órgãos

regionais está concentrada em garantir o funcionamento cotidiano da integração, mas fortemente afetada pelas mudanças de interesses dos governos nacionais.

Para os defensores da lógica supranacional, é preciso uma mudança estrutural porque a institucionalidade vigente está fortemente atrelada à dinâmica nacional e tende a centralizar excessivamente as decisões, tornando-as mais demoradas e instáveis. De outro lado, os partidários do intergovernamentalismo argumentam que essa saída burocratizaria a integração, aumentando os seus custos e seria inadequada para o atual contexto internacional globalizado, que exige estratégias de integração voltadas para agilizar e aumentar a capacidade de resposta dos governos às pressões do sistema internacional.

Essa dicotomia se reproduz em outra questão: o significado de aprofundamento. Para alguns, o aprofundamento do processo se dá pela ampliação de seus integrantes e a consolidação da união aduaneira, com o fortalecimento da lógica intergovernamental. Esta tem sido claramente a posição defendida pela diplomacia brasileira. Outros acreditam que a integração se aprofunda na medida em que incorpora uma nova agenda – que vai muito além dos acordos comerciais – e reforça a importância das instituições regionais, defendendo a ampliação da institucionalidade no regionalismo e aceitando algum grau de supranacionalidade.

Seja a institucionalidade intergovernamentalista ou supranacional, a questão central é que ela deve estar capacitada para gerar mecanismos de amenização dos impactos, pois é em torno destes que diversos setores acabarão se posicionando, tanto favorável como contrariamente ao processo integracionista. A existência destes mecanismos influencia na definição das posições dos atores em relação à integração, inclusive na construção de perspectivas positivas. Paralelamente, devem ser pensadas políticas propositivas que permitam o surgimento de novos benefícios e ganhos reais.

Os mecanismos de amenização dos impactos envolvem basicamente três momentos:

- em primeiro lugar, o estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias que são as regras que regem o relacionamento comercial e definem os instrumentos adequados para resolver os conflitos. Esta medida é fundamental para garantir que a pauta de negociação dos governos não se sobrecarregue com as disputas que naturalmente surgem neste tipo de relacionamento. É importante agregar que uma jurisdição própria do processo de integração pode ser construída a partir deste ponto;
- em seguida, a formulação de políticas compensatórias que visam minimizar a exclusão e evitar que os descontentamentos gerados pelos grupos negativamente afetados pelo processo de integração sejam capazes de paralisar o processo ou de criar um consenso negativo em relação a ele;
- finalmente, a última etapa desses mecanismos seria o estabelecimento de políticas de investimento. É neste momento que a integração assume de fato o seu papel de promotora do desenvolvimento, uma vez que as trocas comerciais mostram-se insuficientes para promover essa tarefa.

Isto reforça a percepção de que a integração não pode ser considerada somente como parte da política externa dos países envolvidos, pois ela possui tanto componentes domésticos como externos. Esse é um dos principais reflexos da globalização sobre o comportamento dos Estados, especialmente no tocante à formulação da agenda política interna.

Outro ponto a ser destacado no esquema aqui elaborado é o pressuposto de que a integração nos países sul-americanos envolveria uma preocupação com a democracia. Domesticamente a democracia é importante porque garante a liberdade e a participação dos atores sociais, inclusive dentro da própria estrutura institucional do processo de integração.

No entanto, no caso dos países latino-americanos este conceito de democracia envolveria também a noção de igualdade. A globalização é um fenômeno que acentua a exclusão tanto entre os países, como

no plano interno de cada um deles. A suposição de que a integração regional é uma forma do Estado responder aos desafios apresentados por um mundo globalizado, implica pensar que a integração deveria promover a igualdade como forma de minimizar seus efeitos negativos. Ou seja, o avanço do processo seria capaz de gerar políticas que permitissem a uma parcela cada vez mais ampla da população se beneficiar e, desta forma, aumentaria a confiabilidade dos atores em torno deste projeto.

Existem também os fatores internos a serem levados em consideração. Os contextos nacionais são elementos necessários para o entendimento sobre o surgimento dos processos de integração porque indicam de que maneira essa alternativa – enquanto uma estratégia cooperativa – ganha força no interior dos Estados como a melhor resposta para as pressões oriundas do sistema internacional.

Este aspecto está diretamente ligado à questão de quais são os atores ou grupos organizados que defendem e apoiam a adoção de uma estratégia integracionista como a saída para o Estado se adaptar à nova realidade e conseguir responder às demandas que nela se originam, levando em consideração sua relativa perda de autonomia e capacidade de encontrar saídas autônomas.

Outro ponto a ressaltar é sobre a autonomia de uma região (ou de um subsistema regional) em relação ao sistema internacional. Tomando emprestados os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade da teoria da interdependência complexa (Keohane; Nye, 1989) podemos afirmar que quanto menor a autonomia de uma região, maior é a importância dos fatores externos em sua análise. Deste modo, algumas iniciativas de cooperação estão voltadas para temas específicos como segurança, cultura e meio ambiente, ou para questões mais amplas que se desdobram em múltiplos pontos, como no caso dos processos de integração.

Os atuais processos de integração ocorrem em um contexto global de crescente interdependência que estimula a cooperação entre os governos, mas também entre atores sociais, políticos e econômicos conscientes de que a nova realidade está inserida em um sistema

interdependente, limitando a capacidade de controlar e responder isoladamente às demandas.

Este novo tipo de relacionamento entre Estados limitaria a autonomia política de cada um, mas não ameaçaria a sua soberania formal porque sua adesão a um ou mais acordos internacionais está inserida nas atribuições de uma nação soberana. Quando os governos assim o fazem, estão reduzindo sua própria liberdade de ação, tendo como contrapartida limitações similares por parte de seus parceiros. Ou seja, os governos criam uma cooperação ao aceitar a limitação de sua soberania operacional, para poder atingir resultados assegurados pela ação dos demais.

O grau de autonomia está ligado ao de sensibilidade e vulnerabilidade[1] (Keohane; Nye, 1989). Os países da América Latina mostraram nas últimas duas décadas que são altamente sensíveis e vulneráveis aos acontecimentos e pressões oriundas do sistema internacional. Consequentemente sua autonomia dentro deste cenário externo mostrou-se limitada, forçando-os a privilegiar os espaços criados pelas instituições multilaterais, especialmente os processos de integração, para poder atingir seus objetivos.

No caso da América Latina deve-se reconhecer como central a necessidade de entender o papel e a atuação dos Estados Unidos em relação às iniciativas integracionistas dessa região. Isto porque os Estados Unidos é um ator hegemônico no sistema internacional e o principal parceiro comercial dos países da região. Sua ação é um fator de desestabilização das iniciativas de integração ou catalisadora das mesmas.

Para os países latino-americanos, os processos de integração regional são uma estratégia para melhorar a capacidade individual para lidar com problemas que isoladamente não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades. Esta afirmação é válida para qualquer nação que participa de uma experiência integracionista, inclusive para o caso dos Estados Unidos. No entanto, é preciso

---

1 Para compreender melhor estes conceitos, ver o Apêndice no final deste livro.

relativizar a importância da necessidade de cooperar de acordo com o poder efetivo que cada Estado possui.

Para os Estados Unidos, a América Latina é uma região de interesse, mas não fundamental na sua política externa. Este país tem capacidade (ou poder) para atuar em qualquer nível internacional sem depender do apoio das nações latino-americanas. Seu objetivo está ligado muito mais a uma lógica de manutenção ou de expansão de sua influência, do que propriamente de fortalecimento político dessa região dentro do cenário internacional, mesmo porque isso desperta desconfiança e dúvidas no governo norte-americano que percebe esse movimento como uma diminuição de sua importância para a região.

A proposta norte-americana de cooperar com estes países por meio de um processo de regionalização a fim de garantir seu status dentro do sistema internacional – portanto, uma proposta de cooperação com baixo comprometimento –, é bem diferente da concepção de integração regional que encontramos nas teorias neofuncionais, construtivistas e de governança supranacional, por exemplo.

Cabe ressaltar aqui que essa diferença no grau de autonomia do país em relação ao sistema internacional é um elemento central para a determinação dos objetivos da integração regional: quanto menor a autonomia, maior seria o interesse em aprofundar o processo e a cooperação. A expansão dos blocos econômicos é então um reflexo das pressões provocadas pela assimetria de poder no plano internacional, aumentando os riscos econômicos e políticos dos países que permanecem fora dessa estrutura de blocos, solapando a possibilidade do país optar por permanecer independente. Isso fez com que Estados em desenvolvimento, geralmente pouco propensos a investir em instituições internacionais procurassem apoiá-las.

Os atores

Para que um processo de integração seja criado é preciso existir um grupo que defenda este tipo de política como a mais adequada para produzir as respostas necessárias para as demandas do contexto

interno e externo. Em geral, os teóricos integracionistas identificam três grupos básicos: lideranças políticas, burocracia técnica e elites.

O papel do líder político ou das lideranças é muito importante no modelo de Haas (1963) porque de acordo com sua visão, para que a integração avance é preciso que exista um compromisso político compartilhado entre as grandes elites e as lideranças governamentais. De acordo com este autor, o líder político forte é importante tanto para o avanço quanto para o retrocesso do processo integracionista porque tem condições de impulsionar ou de criar um movimento voltado para os interesses nacionais exclusivos.

Essa seleção ainda é muito genérica, desconsiderando o fato de que esses grupos são heterogêneos entre si e possuem diferentes capacidades de influência sobre o processo decisório tanto no plano nacional como no regional. Ao mesmo tempo, é preciso incorporar neste conceito também o aspecto doméstico definido por Deutsch (1957), ou seja, pensar a interdependência interna como um elemento de articulação e definição dos interesses nacionais.

O conceito de interdependência interna é útil para analisar como os grupos de interesse e as diferentes esferas governamentais (incluindo neste caso as subnacionais) se articulam e mobilizam para formar coalizões favoráveis ou contrárias ao processo de integração. Tendo em vista o pressuposto de que esses processos se mantêm na medida em que possuem uma base de apoio, a noção de interdependência é um elemento importante para entender os mecanismos de aglutinação dos interesses dos atores.

A integração se iniciaria a partir da ação de um núcleo integracionista (semelhante ao núcleo funcional de Haas) que agrega os atores centrais para promoção da integração, que no caso dos países latino-americanos são formados basicamente por: lideranças políticas, burocracia diplomática e comercial, e representantes das elites.

Este grupo se aglutinaria em torno de alguns interesses comuns, mas não possui um sentido de identidade amplo (normalmente apelam para os laços históricos e geográficos para apresentar sua identidade). No entanto, à medida que o processo de integração avança há uma maior interação entre estes atores, possibilitando o surgimento

de valores compartilhados, o estabelecimento de códigos valorativos de comportamento e de fluxos de informação e comunicação.

O núcleo integracionista tenderia a diluir-se ao longo do tempo numa base de apoio mais ampla caracterizada por três aspectos principais:

1) compartilhamento de interesses e valores entre os atores envolvidos;
2) transferência de expectativas do plano nacional para o regional, porque os atores reconhecem que obterão mais ganhos com cooperação (integração);
3) a articulação entre os atores (inclusive os não-governamentais) no plano transnacional não está restrita aos espaços definidos pela estrutura institucional do processo de integração, ocorrendo dentro de uma lógica de redes na qual as relações são estruturadas no plano horizontal.

A importância desses atores para este esquema de avaliação está principalmente na sua influência sobre os desdobramentos na lógica do processo de integração. Independentemente se esse ator pertence ou não ao chamado núcleo integracionista, sua participação é motivada por interesses que condicionam a sua percepção sobre os limites e características que o processo de integração deve assumir.

A suposição básica deste esquema é de que esses atores são racionais e, portanto, sua participação é condicionada pelos seus objetivos, assim como, os seus comportamentos e posições refletem as escolhas que são feitas por eles, e que levam em consideração as alternativas e as condições.

Nesse sentido, tanto os defensores de uma integração restrita aos aspectos exclusivamente comerciais, quanto os de um processo de construção de uma nova nacionalidade, são responsáveis pela formatação que o processo adquire ao longo do tempo.

O caso do continente sul-americano é particularmente interessante porque gerou nas últimas décadas uma integração que oscila entre as ideias de Mercosul Máximo e Mínimo, e que está fundamentada em dois aspectos básicos:

1) uma identidade baseada no compartilhamento de problemas e na percepção de que a solução para os mesmos demanda uma articulação entre as nações. Os países da região encontram-se em estágios variados de desenvolvimento e de importância em relação ao sistema internacional. Ainda assim, são assolados por questões bastante semelhantes: pobreza, instabilidade econômica, desigualdade, baixo desenvolvimento tecnológico, pouca competitividade industrial e violência, para apontar os principais.
2) um contexto marcado pelo ideário neoliberal. Na década de 1990 é evidente a influência desse pensamento na estruturação dos processos de integração levados a cabo nessa região. Mesmo com a ascensão de governos que questionaram essas políticas a partir dos anos 2000, traços neoliberais[2] permaneceram e ainda influenciam os comportamentos de muitos atores no âmbito da integração.

Historicamente os países sul-americanos pautaram seus modelos de desenvolvimento a partir de uma lógica autônoma, protecionista e voltada para o fortalecimento de seus laços com os países centrais, focando neste último caso na parceria comercial com os Estados Unidos.[3] Esse tipo de comportamento é natural por parte dos Estados. O ponto a ser ressaltado, no entanto, é que mesmo depois de décadas de participação no Mercosul e na CAN essa postura não se alterou significativamente.

Embora a integração regional na América do Sul esteja vinculada aos objetivos de promoção do desenvolvimento regional e de fortalecimento para uma melhor inserção internacional dos países, não se

2 São eles: aumento dos fluxos comerciais, articulação do mercado regional com o global e fundamentalmente, impulsionar a integração com o mínimo de burocratização e institucionalização.

3 Apesar do fato do Brasil ter ampliado na última década as suas parcerias econômicas, os EUA permanecem como o principal parceiro comercial de todos os países latino-americanos.

verifica nesses processos a implementação de estratégias conjuntas nesse sentido.

Cabe assinalar, por exemplo, que as negociações iniciadas em 1985, entre os governos de Alfonsín e Sarney, visavam o fortalecimento das economias nacionais numa perspectiva desenvolvimentista, considerando que a ampliação do mercado interno e o estímulo à complementaridade entre as empresas dos dois países fortaleceriam as duas economias. A preocupação com a abertura comercial e a competitividade global surgiria mais tarde. Atingir progresso técnico e econômico, simultaneamente à consolidação democrática, aparentemente passou a ser a finalidade desses governos, assim como a promoção do aumento de suas capacidades competitivas dentro do mercado mundial (Peña, 1992).

Esses objetivos foram rapidamente suplantados por questões mais imediatistas e voltadas para a construção de mecanismos capazes de impulsionar a abertura e liberalização comercial. A agenda da integração foi redefinida e concentrou-se essencialmente nas questões comerciais, deixando de lado as preocupações com a promoção de um projeto de desenvolvimento conjunto.

Ao mesmo tempo, esse estímulo integracionista voltado para a aproximação e promoção da complementaridade econômica entre os países esbarrou na inexistência ou precariedade das condições de infraestrutura. A realidade na região sul-americana é que apesar da proximidade geográfica, existe um distanciamento produtivo histórico. Essas nações apresentam baixo grau de integração nas suas infraestruturas produtivas, de comunicação e de transporte. Ou seja, enquanto os governos reforçam a ideia de irmandade em seus discursos, a prática evidencia os limites e desafios dessa proposta.

A falta de infraestrutura em si não é o problema, porque isso pode ser resolvido no médio prazo, como tem sido feito na última década a partir de alguns projetos de cooperação como a IIRSA[4] (Iniciativa

---

4 IIRSA é um fórum criado no ano de 2000 com o objetivo de promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, de energia e de comunicações entre os países da América do Sul.

para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e/ou a partir da criação o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan)[5] no âmbito da Unasul.

A questão é como os atores se comportam diante deste desafio. A construção dessa infraestrutura pode ocorrer no âmbito da integração ou em paralelo a ela. Quando está inserida no processo, pressupõe tanto a criação de uma institucionalidade para coordenar essa cooperação, como mecanismos para garantir a participação de diferentes segmentos das sociedades e dos governos.

Os projetos promovidos tanto pela IIRSA como depois pelo Cosiplan concentram-se majoritariamente na área de transporte, energia e comunicação, considerados como estratégicos para o escoamento da produção e, portanto, para o comércio. A posição dos governos de evitar a constituição de uma institucionalidade maior nesses casos permitiu agilidade decisória, mas não gerou confiabilidade suficiente no mercado financeiro para atrair os investimentos necessários para a implantação dos projetos.

As obras de infraestrutura demandam investimentos muito altos, com aplicação em médio prazo (pois elas são demoradas) e o retorno financeiro de longo prazo. Essa situação por si tende a não atrair os investidores. No caso de projetos que envolvem mais de um país essa situação se agrava porque não há garantias de continuidade em casos de mudanças governamentais ou mesmo devido a pressões de grupos nacionais descontentes. As instituições regionais nesse caso servem como avalistas desses projetos para os investidores.

Os projetos de infraestrutura geram impactos significativos nas regiões que são implantados, podendo afetar interesses de comunidades e biomas, além de envolverem recursos elevados. Não é possível ignorar que a implantação desses projetos possa se realizar a contento com ausência de mecanismos adequados para permitir o controle sobre a aplicação dos investimentos, a garantia de continuidade, a participação dos grupos interessados e afetados

5 O Cosiplan foi criado em 2009, substituindo o Comitê de Direção Executiva da IIRSA dentro da estrutura institucional da Unasul.

na definição do que será realizado e a articulação dos governos para a sua execução.

Essa premissa remete novamente ao problema institucional apontado anteriormente: qual é o modelo institucional mais adequado para isso? A resposta a esta questão evidencia a tensão entre as posições que defendem uma reprodução adaptada do modelo europeu considerado como bem sucedido e aqueles que propõem uma construção original e menos burocratizada, com capacidade para garantir agilidade decisória necessária e flexibilidade institucional.

Como veremos no próximo capítulo, há uma preponderância desse posicionamento a favor da originalidade – e do intergovernamentalismo – nos processos de integração da América do Sul, especialmente naqueles impulsionados a partir dos anos 1980. Ainda assim, há uma percepção negativa em relação a essa estratégia na medida em que o parâmetro de avaliação de sucesso dessas iniciativas integracionistas ainda é o modelo europeu. Pode-se dizer que a legitimidade e êxito da integração estão em boa medida associados à reprodução do modelo considerado bem sucedido.

A evolução do processo de integração e as mudanças

Os processos de integração regional são dinâmicos e nem sempre evoluem da forma como seus criadores imaginaram, como qualquer fenômeno do campo das ciências sociais. Em primeiro lugar, por estar dentro de uma lógica sistêmica esses processos devem necessariamente reagir ao seu ambiente externo e às demandas provenientes de seus subsistemas, e desta forma o plano inicial sofre alterações ao longo do tempo.

É preciso compreender as origens dessas influências, os mecanismos internos destes processos que são elaborados com a finalidade de resistir a essas pressões por mudanças, como também os instrumentos pensados para permitir essas alterações. No início o processo de integração corresponde ao projeto elaborado pelo grupo que o idealizou. Com o passar do tempo, a integração assume as

características que a realidade lhe impõe, muitas vezes contrariando as concepções de seus criadores.

O pressuposto deste trabalho é que há um contínuo, no qual os processos de integração poderiam ser alocados de acordo com sua proximidade em relação aos dois extremos: de um lado, uma relação estritamente intergovernamental voltada para o encaminhamento de algumas questões específicas; do outro, uma articulação política ampla na qual os Estados cederiam maior parcela de sua soberania em favor de instituições supranacionais que assumiriam responsabilidades sobre determinadas questões e poder para impor aos países-membros suas decisões.

No primeiro polo, estariam os casos de integração que se encontram próximos a uma lógica dos regimes internacionais, na qual os processos de integração poderiam apresentar diferentes níveis de desenvolvimento institucional que seriam definidos, inicialmente, em comum acordo pelos atores envolvidos, podendo ser tanto mecanismos formais como informais.

Estes países cooperariam entre si não necessariamente porque possuam interesses e objetivos comuns, mas porque se sentiriam incapazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada. O regime, nestes casos, serviria como um instrumento capaz de criar algum grau de coordenação entre os Estados que lhes permita atingir algum fim. É o que chamei anteriormente de integração Mínima.

Esta forma de articulação entre Estados se dá dentro de uma lógica intergovernamentalista: a cooperação é condicionada por uma preocupação com a soberania e o regime, portanto, é entendida como um instrumento que facilita as negociações entre os governos.

No outro extremo do contínuo estariam os processos de integração que atingiram um outro patamar de cooperação entre eles: haveria a construção de uma certa identidade comum, marcada pela presença de articulações transnacionais organizadas que seriam importantes canais de expressão de demandas e de representação de interesses, mas também promotores de uma maior democratização do processo. Ao mesmo tempo, o processo decisório estaria distribuído entre as estruturas institucionais nacionais e comunitárias, com estas

últimas buscando assumir ao longo do tempo maior autonomia em relação aos governos. Esta seria a lógica da Integração Máxima.

Esse processo de integração poderia atingir um estágio de desenvolvimento político no qual, tal como Haas (2004) e alguns autores construtivistas supõem, haveria uma transferência de lealdades e identificações para essas instâncias supranacionais. Consequentemente, neste patamar de integração, os governos nacionais assumiriam um novo papel pois não mais controlariam os rumos do processo e, tampouco, seriam os canais preferências para a participação dos atores. Por trás desta concepção de integração, está a suposição de que este processo teria estabelecido, ainda que de forma limitada, algum grau de democracia.

Na América do Sul até o momento não há nenhuma experiência consistente de regionalismo que se aproxime deste estágio, embora alguns processos de integração incluam em suas perspectivas e objetivos futuros a proposta de um maior aprofundamento da cooperação, com maior institucionalização e democratização do mesmo.

Finalmente, o último conjunto de questões que o esquema deve responder refere-se aos impactos reais desse processo de integração. Esses efeitos da integração não se limitam apenas aos seus objetivos iniciais (se os conseguiu atingir ou não) porque embora isto possa ser considerado um indicativo quanto ao sucesso da integração, desconsidera o fato deste processo ser dinâmico e, portanto, que os interesses e objetivos podem ter se alterado ao longo do tempo.

Este último bloco de questões busca identificar, na verdade, em que medida o processo foi bem sucedido. O êxito aqui refere-se à sua capacidade de alterar uma realidade anterior, ou seja, a suposição é que o processo de integração obtém sucesso não pela sua permanência ao longo do tempo ou pelos seus impactos econômicos (como aumento de comércio, atração de investimento externo, etc.), mas pela sua capacidade de modificar o sistema anterior introduzindo nos Estados novos comportamentos tanto internos como em relação a outros países.

Ao mesmo tempo, o sucesso de um processo de integração depende também de sua capacidade de se adaptar às novas realidades e

em adquirir uma dinâmica própria que lhe permita ampliar sua base de apoio e consolidar sua legitimidade perante as sociedades que dele participam.

Partindo do mesmo suposto de Deutsch (1982): o sistema se altera e se adapta na medida em que se comunica com seu exterior e interior, ou conforme suas ações geram reações. Dentro dessa perspectiva, o fenômeno da interdependência é tanto interno como externo: no primeiro caso, cria a necessidade de cooperação ou de comunicação entre os indivíduos ou grupos, e leva à emergência do sentimento de comunidade; no plano exterior, representa a necessidade de cooperação e coordenação mútua, podendo desembocar em estratégias de integração regional.

Os conceitos e os indicadores

Uma vez definidas as questões que o esquema responderá e os seus pressupostos básicos, a próxima etapa é especificar quais são os conceitos utilizados na análise, que em boa parte foram retirados das teorias analisadas no Apêndice, servindo de base para este esquema de avaliação.

Este esquema insere-se dentro de uma lógica analítica sistêmica. As mudanças em um subsistema tendem a gerar reações no sistema como um todo. Há uma interconexão entre as várias esferas do sistema. Assim sendo, uso o conceito de interdependência, tal como foi definido por Keohane e Nye (1989), para entender especificamente as relações entre os Estados e a influência de atores externos no processo de integração.

As relações entre os Estados são condicionadas pelos arranjos institucionais entre eles criados, levando em consideração as regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos. Essa institucionalização pode variar desde convenções e regimes, até estruturas intergovernamentais ou mesmo supranacionais.

O que interessa para neste esquema é pensar que a interdependência influencia os interesses nacionais e provoca mudanças na

esfera governamental, seja porque esta deve criar novos mecanismos internos para atender a essas demandas, ou porque sua capacidade de controlar e responder encontra-se restrita e os governos são levados a assumir posturas cooperativas.

Neste ponto, as forças transnacionais assumem crescente importância porque sua atuação cada vez mais afeta os comportamentos dos atores nacionais organizados e dos próprios governos, influenciando e alterando a formação de preferências no plano nacional. Assim como supõem os autores intergovernamentalistas, este esquema considera que a disputa interna entre os grupos sociais relevantes é um fator fundamental no processo decisório dos Estados e na formulação de suas políticas.

Para os intergovernamentalistas (Moracvsik, 1994), esse jogo de interesses político interno representa a primeira fase do processo de cooperação, concretizando-se com a chamada formação de uma preferência nacional, supondo que a mesma determina os fins governamentais na política externa.

Neste esquema, essa preferência nacional está fortemente articulada com os interesses das articulações transnacionais, tenham eles caráter econômico ou não. Na verdade, à medida que o processo de integração se consolida esses movimentos transnacionais ganham maior institucionalização e passam a pressionar por novas formas de participação e de representação de interesses.

Se em um primeiro momento, os governos são os instrumentos por meio dos quais as sociedades interagem politicamente umas com as outras, aos poucos as relações transnacionais permitem que indivíduos ou grupos sociais desempenhem diretamente seus papéis na política mundial, independentemente de seus próprios governos. Este processo de articulação transnacional segue uma lógica semelhante à ideia de Nye (1971) sobre a formação de coalizões, constituídas a partir de grupos importantes (elites) que sustentam e apoiam a integração.

O conceito de democracia é importante para este esquema, pois a integração somente avança na medida em que consegue incorporar em seus espaços institucionais novos atores (ampliando

a participação e possivelmente a base de apoio ao processo) e cria canais adequados para a comunicação (entendida aqui como fluxo de informação e circulação dos bens de produção).

A ideia de democratização do processo de integração não significa o estabelecimento de regras para a escolha dos representantes da sociedade – ainda que isto possa ocorrer com o passar do tempo –, mas a criação de mecanismos que permitem a efetiva representação dos interesses dos grupos organizados dentro do processo decisório das instituições comunitárias.

Isto porque essas instituições têm influência sobre os interesses dos Estados. Assim como na percepção institucionalista, o esquema supõe que as lideranças governamentais agiriam de acordo com uma lógica racional (baseada num cálculo de custo/benefício) e perceberiam que para ampliar a sustentabilidade da integração devem envolver mais a sociedade, por meio de espaços de participação dentro da própria estrutura institucional.

O conceito de democracia assume aqui também uma face de inclusão porque é preciso garantir uma massificação dos benefícios e minimização dos impactos negativos como forma de viabilizar a transferência de expectativas do plano nacional para o regional, o que por sua vez pressupõe uma percepção positiva em relação à integração.

Esse processo de minimização dos efeitos negativos levaria a integração para uma lógica próxima à da doutrina da ramificação de Mitrany (1990) ou da ideia de *spillover* de Haas (2004), mas que neste esquema chamarei de dinamização da integração. Isto somente é possível com canais de comunicação adequados e democráticos que permitam no interior do sistema a ocorrência de uma retro-alimentação (*feedback*) positiva, na qual o sistema decisório seja capaz de produzir respostas adequadas às pressões e demandas oriundas tanto do plano externo como interno.

A integração é um processo interméstico – como definido por Hirst e Lima (2002) –, sendo o ponto de intersecção da política interna e externa de um país, mas cuja existência supõe a criação de estruturas institucionais que definem novas regras, normas e princípios

para os seus participantes e demandam alterações nas regras, normas e princípios internos de cada um.

A integração influencia a dinâmica interna dos seus integrantes, ao mesmo tempo em que é influenciada por ela. Portanto, é um processo dinâmico que apresenta momentos tanto de aceleração e aprofundamento, quanto de estagnação e retrocesso. Seu sucesso depende de sua capacidade de dinamização, tal como defini esse conceito.

A aplicabilidade do esquema, assim como sua validade, depende de sua verificação prática. Por esta razão, elenco alguns indicadores que podem ajudar a avaliar a utilidade do esquema. Os indicadores estão subdivididos de acordo com as questões que devem ser respondidas e apontadas na primeira seção deste capítulo.

Para o conjunto de perguntas alocados no primeiro grupo (Em que condições ou sob qual contexto este processo surgiu?), os indicadores seriam os elementos que permitem verificar o grau de inter-relacionamento entre os Estados que participam da integração, sua interdependência (tanto entre si como em relação a outros atores) e o modo como tradicionalmente solucionavam os conflitos entre si antes do processo de integração ter se iniciado. Estes elementos podem auxiliar a avaliação sobre a extensão dos efeitos da integração sobre o relacionamento entre seus participantes, ao mesmo tempo em que permitem vislumbrar o contexto em que o processo surgiu.

No caso do segundo grupo de questões (quais são os atores que impulsionaram este processo e, de certo modo, definiram suas características iniciais?), o ponto de partida está na estrutura institucional formal criada para levar adiante as negociações da integração e quais atores participam delas e de seu processo decisório. Além disso, é preciso identificar o funcionamento informal, no qual atores relevantes podem ter um papel importante para influenciar o processo de decisão sem participarem formalmente dele.

Estes dois primeiros grupos estão mais preocupados com as condições prévias à integração, do que propriamente com sua evolução e características. A partir do terceiro grupo de questionamentos é

que se entra na avaliação do processo de integração em si. Este grupo engloba as perguntas sobre como o processo de integração evoluiu.

Para este aspecto os indicadores podem ser:

- fluxos de transações comerciais;
- atenção dada pela mídia à integração;
- as opiniões e percepções das elites sobre o assunto;
- as controvérsias e seus mecanismos de solução;
- adequação da estrutura institucional para atender às demandas decorrentes da integração;
- como os atores se articulam no plano regional;
- as decisões produzidas no âmbito da integração.

Finalmente, deve-se pensar nos indicadores que permitam avaliar em que medida o processo é bem sucedido, como ele afeta os sistemas pré-existentes. Estes indicadores são os que permitem vislumbrar a potencialidade de avanço e consolidação do processo de integração. São eles:

- os atores envolvidos diretamente na estrutura institucional do processo (que participam das negociações), inclusive na tomada de decisões;
- os mecanismos criados na estrutura governamental nacional para incorporar as decisões tomadas no plano regional (e o tipo de relação que estas esferas têm com relação às instituições da integração);
- as iniciativas de interação transnacional entre os grupos de interesse nacionais, as elites e lideranças políticas;
- as alterações que por ventura ocorreram em relação ao papel e à situação dos Estados-membros no plano internacional depois que o processo de integração foi iniciado. Essa mesma ideia vale para considerar o plano interno;
- a incorporação legal das decisões considerando se aquelas que foram aprovadas e ratificadas eram as relevantes (ou as mais importantes). Neste ponto também é importante verificar a

importância das questões que os governos acordaram, mas não implementaram e nem ratificaram.

Para a análise desses indicadores utilizarei a experiência do Mercosul. Por três razões: embora a Comunidade Andina seja mais antiga que a experiência do Cone Sul, ela se constituiu durante a primeira onda integracionista e, portanto, assimilou de forma mais intensa os pressupostos daquele momento e o modelo europeu; das atuais experiências integracionistas em andamento na América do Sul, o Mercosul é a que possui uma maior institucionalidade e, finalmente, é o processo considerado pelo governo brasileiro como fundamental para sua estratégia de política externa.

A análise sobre a experiência do Mercosul a partir do esquema de avaliação proposto, segue o pressuposto de que os processos de integração na América do Sul encontram-se numa lógica integracionista que combina as perspectivas de Mercosul Máximo e Mínimo, combinando a defesa da construção de uma identidade comum e maior articulação/integração entre as nações envolvidas, com o pragmatismo do esquema de regionalismo aberto fortemente influenciado pelo pensamento neoliberal e pelas perspectivas nacionalistas de desenvolvimento e de inserção internacional autônoma.

A conjugação dessas duas lógicas levou à construção de propostas amplas e de objetivos ambiciosos, com uma execução superficial. A hipótese deste trabalho é que esse descompasso entre metas e realização é explicado pela falta de autonomia nas estruturas institucionais da integração, que encontra na defesa ferrenha do intergovernamentalismo uma barreira real para a consolidação da integração.

A demonstração disso será feita em duas etapas. O próximo capítulo apresenta a avaliação do Mercosul a partir dos pressupostos e indicadores apontados pelo esquema delineado neste livro. A demonstração da hipótese é feita no capítulo seguinte em que analiso o caso do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e apresento de forma mais clara as fragilidades dessa integração que combina as duas lógicas.

2
Mercosul máximo ou mínimo?

Na primeira metade dos anos 1980, Brasil e Argentina eram países altamente endividados, com moedas desvalorizadas em um contexto externo de altas taxas de juros, com encarecimento do dólar e recessão em nível global. As nações da América Latina foram forçadas por esse cenário a iniciar um processo de reestruturação de suas economias, para enfrentar os serviços da dívida e a nova realidade do mercado internacional. Além de problemas econômicos, essa crise acarretou desgastes sociais, principalmente o agravamento da pobreza e o aumento do desemprego.

Enquanto isso, a estratégia de substituição das importações, aplicada durante décadas pelos países da região, para a promoção do desenvolvimento, mostrou-se esgotada na sua capacidade de resposta para as significativas mudanças que estavam ocorrendo no cenário internacional, como a maior interdependência entre as nações, os fenômenos da globalização, da regionalização e do neo-protecionismo (Hirst, 1992).

A solução apresentada pelo sistema internacional a países como o Brasil,[1] que haviam aplicado essa estratégia desenvolvimentista

1 A política de substituição de importações gerou no Brasil durante a década de 1970, o chamado milagre econômico, baseado na concepção cepalina de que

alternativa, para sua adequação à nova realidade econômica mundial era a incorporação de um pacote de políticas econômicas proposto pelas instituições multilaterais localizadas em Washington,[2] como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas políticas enfatizam a liberação dos fluxos comerciais, a atração de investimentos externos, a desregulamentação da economia, a redução do papel do Estado, a renegociação da dívida externa no âmbito do Plano Brady e a supervisão, por parte dessas instituições internacionais, da aplicação dessas políticas econômicas.

As alterações do sistema internacional exigiam novos requisitos para a competição internacional, como maior dinamismo do mercado interno, articulação entre progresso técnico e recursos naturais, vinculação entre as estratégias de exportação e as políticas nacionais de industrialização, investimento em infraestrutura social, articulação entre os grupos sociais para obter apoio dos mesmos à manutenção de um regime politicamente democrático, assim como abertura de mercado e existência de forças de mercado.

Este pacote econômico representou uma mudança radical nas economias até então ancoradas no modelo protecionista de substituição de importações, baseado na aplicação de altas tarifas para os produtos externos, no planejamento central com investimento público em infraestrutura e produção por meio de empresas estatais. Tudo isso contava com o amparo dos subsídios para a produção, recebidos inclusive pelas empresas multinacionais.

Ao mesmo tempo, o novo contexto internacional aumentou muito as exigências de investimentos nas áreas de pesquisa

---

o protecionismo promoveria o desenvolvimento industrial e tornaria o país autônomo em relação ao mercado internacional. Apesar da promoção efetiva do desenvolvimento do parque industrial brasileiro, de forma geral, este não acompanhou os níveis de competitividade existentes no mercado mundial, representando hoje um sinal da sua fragilidade diante da competição externa e, em certos casos, um acomodamento resultante das garantias e auxílios do protecionismo.

2 Daí ter-se chamado este conjunto de políticas de Consenso de Washington.

e desenvolvimento, necessários para acompanhar as inovações, acumular conhecimento e melhorar a qualidade da mão de obra, implicando também numa demanda maior por competitividade nas empresas antes acostumadas com o protecionismo. "A nova modalidade de política industrial e de comércio tem como princípio distintivo a competitividade, em outras palavras, a conformação de estruturas produtivas que respondam a padrões internacionais de preço e qualidade" (Lafer, 1999, p.229).

Como os países não podiam se manter imunes às pressões exercidas pelo contexto externo, buscaram dentro das tendências gerais vigentes, novos parâmetros para balizar suas opções estratégicas e políticas. Devido às especificidades de cada Estado e às dificuldades para fazer tais alterações, a aplicação desse pacote de políticas teve certa flexibilidade, ou seja, foi implementado em conformidade com as respectivas realidades nacionais. No entanto, essas políticas de ajuste e adequação iniciais não foram suficientes para dar conta dos problemas e das novas demandas geradas pelo sistema internacional.

As pressões externas e a incapacidade de promover autonomamente as respostas adequadas à essa nova realidade podem ser entendidas como os impulsos centrais para a aproximação entre Argentina e Brasil, buscando estabelecer uma cooperação econômica.

Não foram somente os interesses econômicos que facilitaram o início dessa cooperação, havia importantes elementos políticos envolvidos. Os países do Cone Sul estavam passando por um processo de redemocratização após vários anos de regime militar.

Antes, Argentina e Brasil viam-se como possíveis concorrentes devido a uma disputa pela preponderância política na região, resultado de longa tradição histórica e da sobrevivência de uma lógica geopolítica. Contudo, a partir do momento em que houve razoável percepção das vantagens de uma união, seus posicionamentos se alteraram, e ambos os países adotaram um comportamento mais cooperativo.

Naquele momento, as duas nações possuíam interesses similares significativos, que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum (Araújo Jr.,

1991). É importante assinalar que essa aproximação se deu dentro do escopo da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que em 1980 substituíra a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Mais realista, a Aladi fornece o suporte legal para que a integração na América Latina se viabilize a partir de negociações bilaterais cujos benefícios podem ser estendidos aos demais países integrantes, sem a necessidade de encontrar consenso entre todos em cada negociação.

A nova lógica negociadora de 1985 permitiu que a Argentina e o Brasil estabelecessem um diálogo intenso em torno de uma proposta cooperação. Diferente do que ocorrera das vezes anteriores, esta aproximação buscou criar uma estratégia comum de longo prazo capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum tipo de mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador da cooperação.

A institucionalização pode ser entendida também como uma forma de minimizar imprevistos ao estabelecer, ainda que precariamente, algumas regras e convenções balizadas em negociações. Além disso, eliminaria a necessidade de uma liderança constantemente empenhada em dar continuidade ao processo, diluindo esta responsabilidade em um grupo de representantes encarregados de negociar levando em conta os interesses nacionais.

O estabelecimento dessa estrutura institucional mínima estava ligado a uma necessidade imediata e contextualizada, mas seus efeitos para a integração foram de longo prazo porque criou mecanismos permanentes de negociação e canalização dos interesses. A integração saiu da esfera meramente diplomática, sendo incorporada em outros setores do governo federal.

Outro aspecto que favoreceu a integração naquele momento foi a impossibilidade dos governos de produzirem autonomamente respostas para os desafios do novo contexto internacional e para as demandas de suas próprias sociedades. Os custos decorrentes desta opção seriam maiores que os da cooperação e seus resultados ainda mais incertos. Esse fato, de certo modo, levou à continuidade na vontade política dos governantes e à necessidade de pensar em um

projeto mais amplo, porque em médio prazo esses cenários pareciam permanecer inalterados.

As conjunturas nacional e internacional eram favoráveis a essa cooperação, especialmente pela possibilidade de respaldar o processo de transição democrática que na Argentina sofria ameaças reais de retrocesso. Para o Brasil, a aproximação representava a possibilidade de fortalecer, por um lado, seu papel de liderança regional e, de outro, ampliar o mercado para exportação de seus produtos.

Em 30 de Novembro de 1985 foi assinada pelos presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, a Declaração de Iguaçu que enfatiza a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles. A integração praticamente eliminava a rivalidade existente entre os dois países, baseada em uma disputa pela liderança regional, ao mesmo tempo em que garantia a possibilidade de aumentar e consolidar ainda mais a influência das duas economias na região.

Esse documento resultou das solenidades para inauguração da Ponte Internacional Presidente Tancredo Neves unindo as cidades de Porto Meira (Brasil) com Puerto Iguazu (Argentina), sendo a primeira obra desse tipo realizada entre os dois países desde 1947, quando inaugurou-se a ponte internacional ligando Paso de Los Libres e Uruguaiana. Os presidentes aproveitaram a oportunidade para entabular uma reunião visando uma maior aproximação entre as duas nações.

Suas motivações eram bastante claras:

> *[...] la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas.* (Declaração de Iguaçu, 1985).

Para além dos interesses presentes nessa aproximação, o fato inusitado foi a criação de uma estrutura institucional específica, ainda precária, para acompanhar e gerenciar a cooperação: a Comissão Mista. Presidida pelos ministros das relações exteriores e integrada por representantes governamentais e empresariais, sua função era examinar e propor programas, projetos e formas de integração econômica. Seu funcionamento e composição foram decididos e negociados pelos representantes diplomáticos.

Existiam ainda grandes indefinições quanto aos temas que seriam tratados durante o processo de integração, porém, algumas questões eram vistas como fundamentais e para estas foram criadas subcomissões[3] no interior da Comissão Mista. A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Brasil e Argentina ocorreu em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata de Integração, contendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), que levou à formulação de 24 Protocolos.

No momento inicial foram assinados 12 Protocolos, sendo os seguintes progressivamente acertados até agosto de 1989.[4] Os proto-

---

3 Subcomissão de Transportes e Comunicação: finalidade de continuar e ampliar a integração física entre os países; subcomissão de Energia: entre outros assuntos, era de sua responsabilidade estabelecer e garantir a complementaridade energética cm geral; Subcomissão de Cooperação Científica e Tecnológica: este tema em entendido como estratégico e fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico e social; Subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais: pretendia incentivar a cooperação econômica e comercial, diversificando a intercâmbio bilateral e com terceiros países. Como pode ser verificado no decorrer da integração o único tema que não foi amplamente desenvolvido foi o referente à cooperação tecnológica, ainda que tenham existido avanços nessa área.

4 Os Protocolos assinados no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) entre Argentina e Brasil foram: 1. Bens de Capital (Buenos Aires, 29/07/1986); 2. Trigo (Rio de Janeiro 29/07/1986); 3. Complementação de Abastecimento Alimentar (Buenos Aires, 29/07/1986); 4. Expansão do Comércio (Buenos Aires, 29/07/1986); 5. Empresas Binacionais (Buenos Ares, 29/07/1986); 6. Assuntos Financeiros (Buenos Aires, 29/07/1986); 7. Fundo de Investimentos (Buenos Ares, 29/07/1986); 8. Energia (Buenos Aires, 29/07/1986); 9. Biotecnologia (Buenos Aires, 29/07/1986)10. Estudos Econômicos (Buenos Aires, 29/07/1986)11. Informação Imediata e

colos assinados entre os dois países no período de julho a dezembro de 1986 definiram um programa de trabalho que tinha por meta propiciar as condições para a formação de um mercado comum entre as duas economias dentro de uma orientação baseada em quatro princípios: realismo,[5] gradualismo, flexibilidade e equilíbrio.

> O programa compreende um conjunto variado de providências que abrange desde o aprofundamento das preferências comerciais entre os dois países, a remoção de barreiras não-tarifárias, a criação de instrumentos financeiros para sustentar os níveis de intercâmbio, o estímulo à formação de empresas binacionais, projetos de cooperação em áreas de tecnologia de fronteira, projetos setoriais integrados, como bens de capital, trigo e abastecimento alimentar, etc. (Araújo Jr., 1991, p.41).

A expectativa em torno desse programa era promover, além da substituição de terceiros fornecedores, a criação de novas correntes de comércio a partir de vantagens comparativas intrassetoriais. Estava presente a preocupação em permitir aos setores produtivos de ambos lados uma adaptação às novas condições de competitividade, a fim de assegurar resultados vantajosos e a criação de interesse recíproco pelo processo em andamento. Da parte dos governos ou dos grupos político-burocráticos mais diretamente envolvidos havia

---

Assistência Recíproca em Casos de Ações Nucleares e Emergências Radiológicas (Buenos Aires, 29/07/1986)12. Cooperação Aeronáutica (Buenos Aires, 29/07/1986)13. Siderurgia (Brasília, 10/12/1986)14. Transporte Terrestre (Brasília, 10/12/1986); 15.Transporte Marítimo (Brasília, 10/12/1986); 16. Comunicações (Brasília, 10/12/1986); 17. Cooperação Nuclear (Brasília, 10/12/1986); 18. Cultura (Buenos Aires, 15/07/1987); 19. Administração Pública (Viedma. 17/07/1987); 20. Moeda (Viedma. 17/07/1987); 21 Indústria Automotiva (Brasília, 07/04/1988); 22 Indústria de Alimentação (Brasília, 07/04/1988), 23 Regional Fronteiriço (Buenos Aires, 29/11/1988); 24. Planejamento Econômico e Social (Brasi1ia, 23/08/1989).

5 Realismo porque os objetivos eram limitados de acordo com a capacidade e possibilidade de sua realização. Portanto, em cada etapa somente um conjunto reduzido de projetos era integrado ao programa.

a percepção da necessidade da adesão e de apoio dos setores sociais, particularmente os empresariais, ponto que não havia sido importante nas tentativas anteriores de integração.

A observação dos quatro princípios acima citados era o modo pelo qual os dois governos tentaram resguardar suas economias dos possíveis impactos negativos resultantes da abertura comercial, ao mesmo tempo em que buscavam criar as condições básicas para impulsionar o desenvolvimento por meio da cooperação.

Os governos temiam que a liberalização comercial poderia causar desestabilização na produção interna e na balança de pagamentos de cada um dos países envolvidos. Além disso, a ausência na sociedade de um compartilhamento de interesses de longo prazo fragilizava o processo de integração, impulsionado até então pelos governos. Temia-se uma forte mobilização de oposição caso o Pice provocasse fortes impactos nas economias dos dois países, ainda que pontuais. Essa oposição ao desenvolvimento desse processo cooperativo poderia fortalecer aqueles grupos defensores de uma saída autônoma ou de uma alinhada à liderança dos Estados Unidos.

Na Declaração Conjunta Argentina-Brasil, de 30 de julho de 1986, os presidentes reiteraram sua convicção de que o avanço da integração dependeria substantivamente "da criatividade e iniciativa dos empresários de ambos países, já que eles serão em definitiva quem deverão dinamizar este mercado potencial". Apesar da importância empresarial, manteve-se a lógica de controle governamental do processo e a percepção de que a execução eficaz desse Programa exigia uma instância institucional adequada. Criou-se para tal, a Comissão de Execução do Pice que, diferentemente da Comissão Mista, desde o seu início já determinava seus integrantes, seu funcionamento e sua coordenação.

Além dos representantes empresariais, integravam essa Comissão pelo lado argentino os ministros de Relações Exteriores e Culto, de Economia e o secretário de Indústria e Comércio Exterior; pelo lado brasileiro, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Indústria e Comércio e o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional.

A coordenação da Comissão e dos Grupos de Trabalho criados em virtude dos Protocolos, ficou a cargo dos ministros das relações exteriores de cada país. Quanto ao seu funcionamento, seriam realizadas reuniões de trabalho a cada seis meses para avaliar o seu andamento e para propor medidas para torná-lo mais eficiente. Previa-se nesse esquema de operacionalização a realização de reuniões ministeriais de consulta sobre políticas macroeconômicas e a incorporação quando necessária, de outras autoridades governamentais para definir e propor medidas para questões específicas.

O impulso inicial para a cooperação entre Argentina e do Brasil fundamentou-se nos interesses individuais de cada um, tendo em vista maximizar os seus ganhos absolutos, mas condicionado pela garantia de um mínimo de impactos negativos, mantendo-se estes dentro de um patamar onde se poderia aplicar algum tipo de compensação.

Dentro desta ótica, o sucesso obtido pelo Pice, verificado no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, não era suficiente para garantir a continuidade do processo dentro do contexto nacional marcado por crises políticas, inflação galopante e a aproximação das eleições presidenciais, vislumbrando-se a possibilidade de que nenhum dos dois presidentes conseguisse eleger seu candidato como sucessor. Os presidentes Alfonsín e Sarney optaram pela criação de uma estrutura permanente de negociação, a fim de consolidar os benefícios já obtidos.

É importante apontar que nesse momento o processo no Cone Sul era fortemente influenciado pela experiência europeia, que servia como inspiração para a formulação de objetivos de longo prazo e mesmo para a construção institucional, embora já estivesse clara a perspectiva de se evitar uma burocratização da integração e a construção de estruturas autônomas comunitárias.

Não foi somente a incerteza em relação à continuidade da cooperação que estimulou essa institucionalização. O baixo envolvimento empresarial era entendido como insuficiente para garantir a continuidade do processo, num possível cenário de mudança política com os novos presidentes.

Nesse contexto e dando continuidade ao Pice, o Brasil e a Argentina assinaram em 29 de novembro de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Este visava, num prazo de dez anos, a formação de um espaço econômico comum, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços, assim como uma convergência entre as políticas macroeconômicas, a partir da negociação de protocolos adicionais ao Acordo de Alcance Parcial (AAP-1) referente a preferências outorgadas entre 1962-1980 (no âmbito da Alalc). Este acordo foi "ratificado, sem maiores debates, pelos respectivos Congressos em agosto do ano seguinte" (Araújo Jr., 1991, p.99).

O acordo de 1988 retomou os objetivos de longo prazo do Pice: reconhecimento da necessidade de consolidar projetos de integração regional como forma de inserção internacional e verificação da melhora nas relações entre os dois países, preponderando a cooperação em temas em que antes predominava a rivalidade e desconfiança; e incluiu a questão da harmonização de políticas.

A perspectiva que transparece no acordo de 1988 é de consolidar a integração criando um objetivo de longo prazo, a constituição de um mercado comum, e estabelecendo um método: a harmonização das políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica, monetária, fiscal, cambial e de capitais.

Nessa ocasião o Uruguai já iniciara as negociações para ser incorporado ao processo de integração com Argentina e Brasil, realizando uma série de encontros que resultaram em acordos parciais de cooperação.

A compreensão desse momento inicial da cooperação entre Brasil e Argentina é importante porque ajuda a entender as inquietações presentes no início do processo, as que ao longo do tempo foram superadas: insegurança em relação à estabilidade democrática, desconfiança entre os parceiros e possibilidade de retrocesso na cooperação. Embora as tensões entre os governos do Mercosul sejam ressaltadas pela mídia como indícios do fim dessa integração, a realidade demonstra que elas expressam a maior interação entre os atores.

Esta análise trabalha com dois pressupostos importantes. Em primeiro lugar, considero que não há nos governos do Mercosul (inclusive nos recentemente eleitos) disposição em retroceder do atual estágio de integração. Embora a união aduaneira esteja incompleta e haja dificuldade em consolidá-la, a vontade política manifesta tanto em discursos, como em decisões tomadas reforça a ideia de avançar na consolidação de um projeto de integração para além da esfera comercial.

O segundo pressuposto é que embora defenda-se um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permanece estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

Portanto, verifica-se nos processos integracionistas que envolvem países da América do Sul dois tipos principais de posturas: os defensores de uma integração aos moldes da proposta Mercosul Máximo e com forte inspiração europeia – com a suposição de um aprofundamento, de uma expansão nos membros, maior institucionalidade e de maior envolvimento e participação da sociedade – e os defensores de uma integração mais pragmática ou Mínima, que identificam os benefícios da cooperação condicionados a um controle maior sobre os custos que ela produz – ou seja, ampliação condicionada aos interesses econômicos e comerciais, mínimo de institucionalidade, maior agilidade decisória e maior participação dos setores diretamente interessados.

No início da segunda onda integracionista (anos 1980) o grupo pró-Máximo foi central para impulsionar o processo de cooperação entre Brasil e Argentina, fortemente influenciado pelas negociações em andamento na Europa em torno de uma repactuação na integração – e que resultou no Ato Único Europeu de 1986 – e pela percepção negativa em relação aos efeitos da globalização sobre a região.

O segundo grupo foi fundamental para delinear o perfil dessa cooperação pelos mesmos motivos: a experiência europeia demonstrara que o excesso de institucionalização, burocratizou a integração e dificultou sua capacidade de ajustar-se às mudanças no cenário internacional promovidas pela globalização em gestão, além disso

gerou um custo econômico (manutenção dessa estrutura) e político para os governos nacionais. O mesmo diagnóstico era feito em relação ao Pacto Andino que buscou reproduzir na América do Sul esse modelo europeu. Essas críticas à integração na Europa são válidas, mas esbarraram num problema prático que foi a ausência de um modelo integracionista alternativo e bem sucedido.

Os novos governos, eleitos em 1989, decidiram redefinir a agenda bilateral existente, acelerando os prazos anteriormente definidos de dez para cinco anos para a constituição da União Aduaneira. Assim, em 6 de julho de 1990 assinaram a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como a data limite para a constituição de um mercado comum entre Argentina e Brasil. Nesse mesmo ano, na cidade de Foz de Iguaçu, os dois países assinaram um acordo em que ambos renunciaram formalmente a construir armas nucleares, marcando com esse ato o fim do período de desconfiança recíproca em torno da disputa pela liderança regional.

A cooperação intergovernamental no Cone Sul resultou de uma mudança de postura dos países, principalmente do Brasil, que tradicionalmente assumiu uma estratégia mais isolacionista em relação ao restante da América Latina. Foi uma mudança impulsionada pela nova realidade mundial e pela incapacidade desses Estados de responderem às novas demandas. Além disso, o contexto interno de democratização dos regimes políticos criava uma atmosfera de incertezas que limitava ainda mais a capacidade decisória dos governos que estavam sendo pressionados internacionalmente para implementar uma abertura comercial.

Foram criados dez subgrupos para acompanhar os temas e que deveriam compatibilizar as políticas governamentais nos referidos temas: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Política Fiscal e Monetária, Transportes Terrestres, Transportes Marítimos, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola, Energia e Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

Assinou-se também o Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE-14), instrumento que a partir do início de 1991 estabeleceu um programa de liberalização comercial e um cronograma de

desgravação bilateral com o aumento progressivo da margem de preferência para todos os produtos, fora os contidos na lista de exceções (que seria reduzida 20% ao ano). Os dois países também acordaram regimes especiais de origem, salvaguarda e solução de controvérsia, para evitar práticas desleais.

O Paraguai e Uruguai formalizaram então seu interesse em participar desse processo de integração regional, demonstrando que este tipo de alternativa política tornara-se atraente para os demais países da região, o que acabou mobilizando suas respectivas sociedades. Em agosto de 1990, o Paraguai[6] e o Uruguai foram oficialmente convidados a participar do processo em curso. Com a entrada desses novos atores, iniciou-se uma nova etapa na integração, com a assinatura do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul, em 26 de março de 1991. Nas palavras dos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, "*la integración permite enfrentar los crecientes desafíos presentados por el escenario económico internacional y constituye un instrumento efectivo para la inserción competitiva de ambas economías en el mercado mundial*" (Comunicado Conjunto, 20 out. 1991).

Esta aceleração[7] pode ser explicada pelo fato do Mercosul ser visto pelos dois governos, Menem (Argentina) e Collor de Mello (Brasil), como um instrumento que favorecia suas estratégias nacionais de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização macroeconômica e de combate à inflação. Esses eram objetivos imediatistas fundamentados na necessidade de dar respostas às pressões exercidas pelo sistema internacional. Não constituíam, portanto, interesses comuns de longo prazo, a não ser no aspecto discursivo, pois as sociedades, e especialmente as elites, permaneciam distantes e desinteressadas pelo processo de integração.

---

6 É importante ressaltar que a participação paraguaia só foi permitida porque o país já havia iniciado o seu processo de democratização.

7 Este processo sofrerá uma desaceleração de seus prazos a partir de 1994, quando em janeiro desse mesmo ano realizou-se uma reunião do Conselho do Mercado Comum, em Colônia (Uruguai), que decidiu postergar os prazos de formação da União Aduaneira. Este fato será melhor analisado mais adiante.

Brasil e Argentina reconheceram que uma abertura indiscriminada poderia prejudicar para suas economias, tradicionalmente protegidas por altas barreiras tarifárias e com pouca competitividade, e isso poderia significar para a sociedade como um todo um agravamento dos problemas sociais já existentes. A decisão de cooperar, neste caso, visava promover o processo de abertura econômica de uma forma mais gradual a partir de uma redução tarifária entre os dois países – dentro de uma lógica afinada com o neoliberalismo que era a concepção política predominante do momento-, adequada a seus planos de estabilização econômica e que servisse como um elemento fortalecedor da democratização.

A cooperação resultou da redução do grau de incerteza de cada ator em relação ao comportamento dos demais, possibilitando ao longo do tempo a criação de múltiplas estruturas, em que acordos mutuamente vantajosos puderam ser negociados. Essa elaboração institucional influenciou os comportamentos adotados pelos membros do Mercosul que passaram a considerar as ações dos demais atores como reflexos das regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos.

O compartilhamento de um interesse comum permitiu aos governos uma sintonia maior durante as negociações, produzindo resultados positivos em um curto espaço de tempo. Tanto é assim, que despertou o interesse de outros países da região e acabou expandindo as finalidades da cooperação que passou a ter como objetivo a criação de um mercado comum, com todas as suas implicações.

Em outras palavras, no Mercosul

> [...] a partir do momento em que os responsáveis pela condução das políticas na Argentina e no Brasil tomaram consciência de que o cultivo de ambiguidades de qualquer natureza não servia aos seus reais interesses, foi possível fazer uma mudança de signo de todos os aspectos da relação, mesmo os mais delicados, colocando sob a ótica da convergência e da soma de esforços tudo o que aparecia antes na linguagem do jogo de soma zero. (Lafer, 1997, p. 253)

A busca de estratégias que possibilitassem uma política exterior ativa e não apenas reativa (Vigevani; Veiga, 1991) foi incentivada, sobretudo na diplomacia brasileira, por alguns fatores, tais como a renovada capacidade dos países desenvolvidos ampliarem sua competitividade e capacidade produtiva graças à Terceira Revolução Industrial, o surgimento da possibilidade de formação de grandes blocos econômicos, e as perspectivas de modificações que poderiam se originar nas negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

A partir de 1985, o Brasil abandonou, de certo modo, sua estratégia de inserção internacional autônoma e buscou o fortalecimento de sua posição por meio de uma aliança com a Argentina, o que se concretizou mediante a formulação de um projeto de integração regional, que mais tarde daria origem ao Mercosul.

No final dos anos 1980 a ameaça para a segurança dos dois países (Argentina e Brasil) não estava do outro lado de suas fronteiras, mas sim no interior das mesmas, representada por uma crise e estagnação econômica, pela inflação descontrolada, pelo sucateamento do parque industrial e pelas incertezas políticas geradas ao longo do processo de democratização. Essa realidade semelhante tornou-se o inimigo comum e permitiu a maior aproximação dos governos, com a elaboração de uma estratégia conjunta para tentar enfrentar esses problemas.

Alguns estudiosos atribuem à aceleração da integração do Mercosul o caráter de resposta dos países do Cone Sul, especialmente ao Brasil, à tentativa dos Estados Unidos de consolidar sua liderança na América Latina por meio de acordos bilaterais que poucos benefícios trariam para as nações dessa região.

A diplomacia brasileira viu com grande desconforto a proposta da Iniciativa para as Américas, principalmente pelo entusiasmo que gerou na Argentina. Houve um esforço negociador para consolidar a cooperação, explicando em parte a ampliação dos participantes, com a entrada de Uruguai e Paraguai, numa tentativa de fortalecer a integração do Cone Sul.

Com esta finalidade foi convocada uma reunião dos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos dois países nos dias 1 e 2

de agosto de 1990, a participação foi ampliada para os representantes do Chile e Uruguai. O tema predominante nesta reunião foi a integração, embora tenha sido discutida a Iniciativa Bush sobre a qual acordou-se uma série de pontos relativos. Nesta reunião Brasil, Argentina e Uruguai dispuseram-se a negociar juntos com os Estados Unidos e dar continuidade a sua própria integração, enquanto o Chile optou por uma saída autônoma por acreditar que "[...] seu maior grau de abertura lhe conferiria maiores vantagens numa negociação direta com os EUA" (Amorim; Pimentel, 1991, p.21).

Inicialmente, as diplomacias do Brasil e Argentina tentaram envolver o Chile no processo, por ser naquele momento o país da região com maior estabilidade e crescimento econômico. No entanto, o fato dos Estados Unidos ter anunciado que após as negociações com o México o próximo país a negociar um tratado de livre comércio seria o Chile, inviabilizou suas negociações com o Mercosul. O Brasil manteve–se arredio à ideia de participar do North American Free Trade Agreement (Nafta) por entender que esse tipo de acordo serviria somente para aumentar a influência dos Estados Unidos na América do Sul, contrariando seu interesse em torna–se uma liderança na região. Posteriormente Paraguai se uniu a Argentina, Brasil e Uruguai adotando o mesmo posicionamento: buscar "um acordo mais abrangente, que captasse aspectos inovadores da Iniciativa para as Américas e a eles acrescentasse a dimensão tecnológica" (ibidem, p.22).

Surge nesse momento a retomada do discurso favorável à uma integração mais ampla como mecanismo catalisador da cooperação. A questão não é mais o acomodamento dos interesses das duas principais economias sul-americanas ou a disputa pela liderança regional. Diante de uma ameaça externa (no caso, a investida norte-americana), os países precisam se unir para criar as condições de melhor enfrentar esses desafios e consolidar a possibilidade de uma inserção internacional autônoma.

Essa articulação justifica-se pela concepção existente nesse discurso de um compartilhamento de um passado, de uma afinidade e similitude nas suas realidades históricas e pelo suposto de um

destino comum. Diante disso, a aproximação entre esses países é colocada como algo natural, embora a experiência prática tenha demonstrado que isso não ocorreu naturalmente e exige esforço e vontade política constantes.

Desenvolvimento institucional, impactos e mudanças do Mercosul

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi uma etapa preparatória para o Mercosul, já incorporando algumas das preocupações que caracterizariam esse processo. Exemplo disso é que, por primeira vez, houve preocupação com a legitimação da integração incorporando a representação legislativa, ainda que com caráter consultivo, e facilitando a implementação dos acordos por meio da aprovação prévia de uma Comissão Parlamentar.

O Tratado de Assunção reafirma como seu objetivo a criação de um mercado comum entre seus membros, mas com duas diferenças em relação ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento: o número de participantes do processo aumentou de dois para quatro (com a inclusão de Uruguai e Paraguai) e, consequentemente, implicou em maior complexidade nas negociações; e os prazos para o estabelecimento de seus objetivos tornaram-se mais realistas, aceitando o fato de que estabelecer um período de dez anos para a formação de um mercado comum não seria adequado às necessidades reais da integração naquele momento e nem às capacidades efetivas dos governos envolvidos. Por esta razão o Tratado de Assunção é um acordo com vigência indeterminada.

No início os objetivos deste processo de integração no Cone Sul eram relativamente modestos e centravam-se quase exclusivamente nos aspectos econômicos, embora a questão do fortalecimento dos processos de democratização fosse um aspecto muito importante. Porém, com o decorrer do tempo, foram se ampliando e criando efeitos diretos no cotidiano das sociedades envolvidas. A criação do Mercosul foi um ponto de inflexão na integração, enquanto

elemento estratégico de inserção internacional e de acomodação frente aos novos desafios gerados pela globalização.

A implantação de um mercado comum entre Estados pressupõe uma livre circulação de bens, serviços e fatores de produção mediante a eliminação de tarifas e barreiras não-alfandegárias.[8] O primeiro objetivo a ser atingido, portanto, era promover essa redução tarifária porque este seria o eixo para todas as negociações relativas à harmonização de políticas e de mecanismos para a livre-circulação.

A preocupação com os aspectos econômicos e comerciais atropelou toda a discussão política em torno desse projeto e dificultou a negociação de aspectos mais complexos, porém centrais para o aprofundamento desse processo como a questão da harmonização econômica (incluindo neste aspecto a questão cambial) – e consequentemente, maior coordenação política entre os países envolvidos – e a promoção de políticas sociais regionais.

Os países decidiram estabelecer um período de transição de quatro anos (entre março de 1991 e dezembro de 1994), durante o qual os quatro membros comprometeram-se a estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países e com isso criar uma União Aduaneira, que seria a base para a criação futura do Mercado Comum.

Buscando controlar as incertezas inerentes a todo processo novo, os membros do Tratado de Assunção elaboraram também uma estrutura orgânica (definida no segundo capítulo desse documento), na qual estabeleceram como seria realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico montado. A estrutura estabelecida pelo Tratado de Assunção é "[...] claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais" (Almeida, 1993-b, p.128). Esta compunha-se de dois órgãos centrais:

a) Conselho do Mercado Comum (CMC): integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia. É o órgão superior do processo, cabendo-lhe a sua condução política e a tomada de decisão

8 Os participantes do Tratado adotaram um programa de redução de tarifas e outro para a questão da eliminação das barreiras não-alfandegárias.

para assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos para a constituição do Mercosul.

A presidência deste Conselho foi e é, mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994, exercida de forma rotativa entre os quatro Estados, em ordem alfabética e por um período de seis meses. Além dos participantes acima definidos, outros ministros ou equivalentes participam de suas reuniões quando necessário ou convocados. Todas as decisões deste órgão são tomadas por consenso e exigem a presença de todos os participantes.

b) Grupo Mercado Comum (GMC): é o órgão executivo do Mercosul, cuja Secretaria Administrativa encontra-se em Montevidéu. É integrado por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país. Representam os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica e Banco Central.

Suas funções são zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas referentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de acordos com terceiros; e, por fim, fixar programas de trabalho para garantir os avanços no estabelecimento do mercado comum. Além disso, o GMC conta com o auxilio da Secretaria Administrativa, cuja função principal é guardar os documentos e realizar a comunicação e divulgação das atividades do Mercosul.

Na estrutura institucional do Mercosul, o papel do GMC concentra a função de negociador efetivo, preparando as pautas de discussão e contribuindo fortemente na formulação das políticas regionais. No plano nacional, os coordenadores de cada seção são os articuladores das políticas dos Estados. O peso e a importância do coordenador formal depende da situação política de cada país, da relação entre os diferentes ministérios, e, em alguns casos, do peso específico do ministro no quadro político.

A elaboração de uma estrutura institucional no Mercosul teve por propósito a limitação de atitudes desleais, ao proporcionar

mecanismos de controle sobre as ações dos Estados. Foram criados constrangimentos para os que não cumprissem o estabelecido.

As negociações iniciais são realizadas no âmbito dos Subgrupos de Trabalho que são subordinados ao GMC. Inicialmente foram criados dez subgrupos[9] para tratar basicamente dos temas relacionados ao Programa de Liberalização Comercial. Como no Mercosul os interesses imediatos eram primordialmente econômicos, os governos acordaram que para a realização dos objetivos apresentados no Tratado de Assunção deveria existir algum tipo de coordenação de políticas macroeconômicas.

Esse Programa determinava reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação das barreiras não-tarifárias; a adoção de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção; e a determinação de uma tarifa externa comum que incentivasse a competitividade externa dos quatro países. Os quatro países deveriam cumprir esse Programa adotando como instrumentos um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e as Cláusulas de Salvaguarda. Tudo isso sem descumprir os compromissos internacionais assumidos antes da celebração do Tratado de Assunção.

No final de 1991, foi incorporado à estrutura do Mercosul o Subgrupo de Trabalho-11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social cuja criação representava um avanço significativo na agenda integracionista porque incorporava nas discussões uma preocupação com aspectos sociais e, ao mesmo tempo, estabelecia a participação direta da sociedade nas suas discussões por meio das centrais sindicais de trabalhadores e das instâncias de representação empresariais.

Estes Subgrupos não possuem poder decisório, estando sua função restrita à formulação de propostas que são encaminhadas ao

---

9 (1) Assuntos Comerciais; (2) Transportes Aduaneiros; (3) Normas Técnicas; (4) Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; (5) Transporte Terrestre; (6) Transporte Marítimo; (7) Política Industrial e Tecnológica; (8) Política Agrícola; (9) Política Energética; (10) Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

GMC, que as discute e seleciona aquelas a serem enviadas ao CMC, cujos membros têm o poder para tomar as decisões dentro deste processo de integração.

O Tratado de Assunção foi o ponto de partida para a coordenação de interesses diversos que surgiram ao longo do processo, e possibilitou a criação de um patamar mínimo de negociação, permitindo aos governos articular os objetivos dos diferentes grupos nacionais, a partir das propostas existentes no acordo.

No entanto, para poder cumprir com seus objetivos e iniciar uma segunda etapa na integração, os países deveriam estabelecer, entre outras medidas uma tarifa externa comum ampla, com o mínimo de exceções e com tarifas reduzidas ao máximo, levando em consideração as diferenças tarifárias existentes entre eles.

No início de 1992, os negociadores constataram que os avanços nas negociações foram mais lentos que o esperado, havendo possibilidade de não conseguir cumprir o prazo de dezembro de 1994. Para solucionar esse problema, o CMC decidiu estipular um cronograma de trabalho rígido.

Na reunião de Las Leñas, realizada em junho de 1992, os quatro governos definiram os temas das negociações para a formação da união aduaneira (contida dentro do Protocolo de Las Leñas), mantendo inalterado o prazo definido pelo Tratado de Assunção para o fim do período de transição, ou seja, 31 de dezembro de 1994. Isso implicou uma agenda ampla e com prazos curtos, o que dificultaria a própria negociação.

O Subgrupo 11 foi um dos mais afetados com esta decisão tão pretensiosa porque as centrais sindicais precisaram concentrar-se no debate dos aspectos técnicos, em detrimento das questões sociais e políticas, aumentando ao mesmo tempo o peso dos órgãos governamentais. As decisões posteriores de estender os prazos, particularmente as de Colônia, não contribuíram para a solução dessas dificuldades. Ao contrário, estimularam um razoável esvaziamento da agenda de discussões do SGT-11.

Na reunião de Las Leñas estabeleceu-se também o calendário em torno da formulação da nova institucionalidade do Mercosul,

definindo os instrumentos diplomáticos a regular a administração e o funcionamento do Mercosul a partir de janeiro de 1995. O calendário de negociação dividiu-se em quatro momentos ou prazos básicos:

- junho/93: análise do desenho institucional do Mercosul posterior ao período de transição;
- dezembro/93: análise das distribuições específicas de seus órgãos, do mecanismo de tomada de decisões e continuação da análise do desenho institucional em matéria legislativa, executiva e judicial do Mercosul "definitivo";
- março/94: determinação das instituições, definição das atribuições específicas dos órgãos e do mecanismo de tomada de decisões posteriores ao período de transição;
- maio/94: encaminhamento ao GMC das três séries de definições para "avaliação e instrumentação. (Almeida, 1993a, p.13)

O cronograma de Las Leñas foi uma camisa-de-força para as negociações, pré-definindo os temas e seus prazos. A atenção dos Subgrupos de Trabalho (SGTs) concentrou-se nas discussões da TEC, deixando em segundo plano objetivos mais amplos da integração como a promoção de políticas de desenvolvimento conjuntas ou de complementaridade produtiva, ou ainda a cooperação científica e tecnológica.

Tendo como prioridade os aspectos comerciais da integração, os governos optaram por negociar aquilo que fosse possível, postergando o restante. Soluções como esta exemplificam o conteúdo da lógica da cooperação: cooperar em tudo com maior probabilidade de sucesso ou de consenso e em que houvesse interesse dos participantes, ou então, negociar apenas o que podia causar divergências e prejuízos imediatos, deixando para o futuro os temas considerados polêmicos que retardavam as negociações.

O Cronograma de Las Leñas estipulou que as negociações em torno da TEC deveriam se iniciar no segundo semestre de 1993 e estarem concluídas um ano depois. A Tarifa Externa Comum era

entendida como o coração do Mercosul porque seria o ponto a partir do qual a integração poderia se aprofundar. Além disso, tinha uma relação direta com os interesses imediatos dos países que tinham que responder aos desafios da globalização, especialmente os ligados às questões econômicas.

A criação de uma organização internacional não eliminaria o conflito e nem reduziria sua incidência, mas seria uma forma de proporcionar estabilidade no relacionamento entre esses países. No caso do Mercosul, seria a maneira do Brasil e a Argentina explicitarem ao mundo que têm em comum o interesse e o projeto de promover

> [...] sua condição de centros de uma sub-região estável e pacífica, que não ameaça a paz e a segurança internacionais; de pólos de um processo de integração dinâmico e aberto; e de parceiros, no plano dos valores, na construção de uma ordem internacional baseada na democracia e nos direitos humanos. (Lafer, 1997, p.260)

A regionalização, portanto, seria a forma de reforçar os laços com o mundo e não de se isolar, como sugeriam alguns críticos dos processos de integração. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil sempre reafirmou seu interesse na consolidação de seu papel de *global trader*. Contudo, a partir de 1979 e prosseguindo na primeira metade da década de 1980, foram se esgotando algumas das grandes motivações gerais da política externa brasileira, em decorrência da crise do Estado, dos novos desenhos estratégicos em curso e, sobretudo, das modificações na estrutura política e econômica internacional.

A partir de 1985, o Brasil foi deixando de lado sua estratégia de inserção internacional autônoma e buscou o fortalecimento de sua posição por meio de uma aliança com a Argentina, o que se concretizou mediante a formulação de um projeto de integração regional, que mais tarde daria origem ao Mercosul. Os resultados positivos dessa estratégia de política externa levaram a diplomacia e o governo brasileiros a intensificar as ações no sentido de ampliar essas articulações regionais.

Esse processo se iniciou já no governo de Itamar Franco com a proposta da Área de Livre Comércio Sul Americana (Alcsa) lançada em 1993, teve continuidade com as iniciativas de aproximação dos governos de Fernando Henrique Cardoso – especialmente com a Venezuela – e o lançamento da IIRSA, mas se intensificou significativamente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

É nos governos de Lula da Silva que se percebe a ampliação dessa estratégia e a sua fundamentação apoiada no discurso de um Mercosul Máximo, especialmente com o lançamento da Unasul que explicitou a lógica da articulação político-estratégica acima da comercial. Mas essa posição não foi exclusiva do governo brasileiro. O fortalecimento dentro do novo cenário internacional pode ser considerado como um objetivo comum a todos os países latino-americanos no início dos anos 1990. Portanto, esse interesse compartilhado de amenizar os impactos da globalização por meio de um aumento da interdependência foi um fator central na aproximação entre os quatro membros do Mercosul e destes com outros países ou processos de integração.

Para Ocampo (2001-b) a coordenação macroeconômica é uma questão fundamental para garantir a estabilidade das economias brasileira e Argentina frente às ameaças de crises e de um novo ciclo de recessão. Para este representante da Cepal, o Mercosul deveria caminhar no sentido de estabelecer regras fiscais comuns e mecanismos de discussão das políticas monetárias e de crédito, o que levaria necessariamente em um segundo momento a tratar um ponto central dessa negociação: a coordenação na área cambial, tema este que exigiria uma adequação das diferentes políticas atualmente aplicadas.

A falta de incorporação da coordenação macroeconômica é explicada, em parte, pelo fato da integração ter-se baseado nas trocas econômicas, não explorando o potencial de aprofundamento da interdependência entre seus membros. A falta de coordenação macroeconômica, além de não cumprir a função de agregar mais setores relevantes das agências governamentais para o âmbito da integração, também resultou em mais conflitos econômicos, como os criados com a desvalorização do real em 1999.

As atenções concentraram-se na redução tarifária e, consequentemente, nos conflitos gerados por este assunto, transformando o Mercosul em um campo de batalha dos interesses econômicos, ao invés de uma arena de cooperação entre os países para buscar uma melhor inserção internacional e uma melhor capacidade de resposta dos Estados frente às demandas sociais. Não se deve esquecer que o Mercosul envolveu, e envolve até hoje, países preocupados em alcançar a estabilidade econômica interna, e isso, em parte, relegou a um segundo plano o cumprimento dos compromissos com a integração.

Como afirmou Paulo Roberto de Almeida,

> [...] o processo de integração também passou a representar, e não só para o Brasil, um elemento estimulador de algumas formas de planejamento macroeconômico e da liberalização econômica, com a dinamização conseqüente de movimentos que poderão no futuro vir a contribuir para o aperfeiçoamento da competitividade tecnológica e da modernização industrial [...] As condições efetivas em que se realiza o processo de integração no Cone Sul, marcado por avanços reais no programa de liberação comercial, algumas dificuldades para o estabelecimento da tarifa externa comum e uma baixa propensão à coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais. (1993-a, p.15)

Os governos optaram sempre por negociar aquilo que fosse possível, postergando o restante. Soluções como esta exemplificam o conteúdo da lógica da cooperação: cooperar em tudo em que a probabilidade de sucesso fosse alta ou no que havia maior consenso, e era interessante para os participantes, negociando apenas o que podia causar divergências ou prejuízos imediatos, deixando para o futuro os problemas que retardavam as negociações.

Neste caso, os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. A busca por um incremento no desempenho econômico em nível nacional (com o consequente aumento de capacidade competitiva) e

uma melhor inserção política no sistema internacional permanecem como metas a serem atingidas e o Mercosul continua sendo, um instrumento para a consecução desses fins.

Desta forma o desenvolvimento da integração no Cone Sul reduziu a margem de manobra dos Estados participantes, constituindo-se numa tendência central das experiências de integração regional que visam níveis mais elevados de funcionamento. É importante lembrar que a partir do Tratado de Assunção, os quatro Estados-membros assumiram o compromisso de apresentar nas negociações internacionais posições e propostas coordenadas, representando esta disposição a intenção de criar uma política comum do bloco regional no âmbito internacional. A união em torno de um posicionamento único e consensual entre as quatro nações permitiria, de acordo com as premissas estabelecidas, um fortalecimento de suas capacidades políticas.

Esta premissa de atuação conjunta se concretizou em diversas ocasiões e pareceu consolidar-se durante as negociações da Iniciativa para as Américas, durante o governo Bush, e nas da Alca. Logo após o lançamento da primeira, "[...] os presidentes Fernando Collor e Carlos Menem resolveram, em encontro que mantiveram em Buenos Aires, que Brasil e Argentina dariam uma resposta unificada ao Plano Bush" (Amorim; Pimentel, 1991, p.20). O resultado deste debate foi o chamado Acordo 4+1 ou Acordo do Jardim das Rosas.[10] Neste, os países do Mercosul negociaram em bloco com os representantes norte-americanos, apresentando uma posição de consenso com a finalidade de fortalecer suas posições individuais.

Esse posicionamento externo comum dos integrantes do Mercosul nos organismos internacionais tem sido um fator de sustentabilidade para esse processo, porque os quatro países adotam uma lógica de alinhamento que em alguns casos trouxe resultados bastante positivos, como nas negociações da Alca. A posição do Mercosul nessa

10 Quatro com referência aos países do Mercosul e um relativo ao Estados Unidos. O nome Jardim das Rosas refere-se ao jardim da Casa Branca onde foi celebrado o acordo.

negociação provocou um alinhamento de outros países da América Latina a favor de sua proposta, em oposição às pressões dos Estados Unidos. Mais que um alinhamento de oposição às propostas norte--americanas, essa coalizão em torno do Mercosul foi capaz de limitar a influência norte-americana, fato impensável se esses atores defendessem propostas isoladas.

Quando os países do Mercosul adotam e defendem uma postura comum numa negociação internacional, além de se fortalecerem individualmente, reforçam a própria integração regional dando-lhe legitimidade enquanto instituição, demonstrando que esse processo vai muito além dos acordos comerciais, existindo uma convergência de políticas e de estratégias.

Porém, contrariando as expectativas os teóricos neofuncionalistas, conforme o processo avançou seus objetivos de longo prazo foram se alterando e a preocupação com criar as bases para o estabelecimento de um mercado comum deixou de ser central e em seu lugar ganharam importância as questões de interesse imediato. Este direcionamento no processo de integração refletiu as concepções e estratégias de estabilização econômica nacional desses países, particularmente de Argentina e Brasil. O Mercosul

> [...] reafirma a opção neoconservadora do Estado mínimo. [...] Os Estados nacionais que integram o Mercosul renunciam à sua capacidade de intervenção reguladora sobre o processo [...] essa opção, todavia, não se limita à operação da integração e da reconversão produtiva, mas também aos seus efeitos sobre as estruturas regionais e sociais, [...] a lógica do mercado que presidirá a reconversão não é a da expansão, ampliação e incorporação de novos setores, mas a de economias que aprofundam seus mecanismos de exclusão em contextos recessivos. (Alimonda, 1992, p.144)

Os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. A busca por um incremento no desempenho econômico nacional (com o consequente aumento de capacidade competitiva) e uma melhor inserção

no sistema internacional permanecem como metas a serem atingidas pelo Mercosul, que entendido pelos governos como um instrumento central para a consecução desses fins.

Houve desde o início do Mercosul uma expectativa de ampliação da cooperação a partir desse processo, com a incorporação de novos países nas negociações[11] ou por meio do estabelecimento de acordos com outras experiências de regionalização, como no caso da Comunidade Andina de Nações, ex-Pacto Andino (CAN), por exemplo.

Essa necessidade de aumentar a interdependência entre os membros do Mercosul para responder às pressões internas e externas, pode ter sido uma das causas do estabelecimento de prazos inadequados às suas pretensões, pois no decorrer das negociações durante o período de transição, os governos perceberam que o Cronograma de Las Leñas havia sido muito ambicioso no que se refere à questão do tempo e tentaram corrigir esta situação mediante a redefinição de seus propósitos.

Foi estabelecido um novo período de transição para a consolidação da União Aduaneira e a formação do Mercado Comum, realizado durante a reunião de Buenos Aires, que teria início em 1 de janeiro de 1995 e deveria estar concluído até 31 de dezembro de 2001, prazo este que foi posteriormente prorrogado até 2006.

Assim sendo, os objetivos previstos até a Reunião de Ouro Preto, realizada em 17 de dezembro de 1994, foram restritos a uma TEC marcada pelas listas de exceções e pelo Protocolo de Ouro Preto, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção, principalmente no que se refere à sua estrutura institucional. A ideia por trás da complementação, evitando-se uma possível substituição integral, é porque esta alternativa

11 O Tratado de Assunção estabeleceu as normas de adesão ao processo, que está aberto aos demais países integrantes da Aladi, mas com restrição para os pertencentes a outras áreas de integração. A adesão resultaria de uma negociação a partir de uma solicitação endereçada aos membros do Mercosul, realizada pelo Estado interessado.

> [...] permitiria pontualizar o foco das discussões mais importantes para a continuidade do processo negociador e evitar, em conseqüência, o inferno jurídico que uma abertura de todos os pontos poderia suscitar. Em termos contratuais práticos, o Tratado de Assunção deriva basicamente do programa estabelecido pela Ata de Buenos Aires e pelo ACE-14 e, portanto, não deveria desviar-se de seu eixo original. (Almeida, 1993a, p.17)

A nova estrutura institucional do Mercosul permaneceu praticamente inalterada: a CMC e o GMC permaneceram como os órgãos centrais do processo decisório – o Sistema de Tomada de Decisões permaneceu por consenso entre todos os Estados participantes – e os Subgrupos as instâncias de discussão das questões e de proposição. Houve apenas três mudanças importantes:

a) em primeiro lugar, foi criada a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)[12] cuja função é assistir ao GMC, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados, acompanhando e revisando os temas e matérias relacionados com tais políticas comerciais, com o comércio interno ao Mercosul e com o realizado com terceiros países. Em resumo, sua função é gerenciar a aplicação da TEC;
b) outra mudança importante foi a alteração do papel da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que de órgão de consulta externo passou a integrar formalmente a estrutura institucional do Mercosul;
c) finalmente, uma inovação foi a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) enquanto um órgão para representar os setores econômicos e sociais de cada país. Assim

12 É integrada por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, sendo coordenada pelos ministérios de Relações Exteriores. Suas reuniões são mensais ou sempre que solicitadas pelo GMC. Cabe a ela apreciar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais do GMC.

> como nos Subgrupos, o Fórum tem uma função estritamente consultiva e as suas recomendações devem ser encaminhadas ao GMC.

Todas essas modificações ou definições relativas à estrutura institucional e ao processo decisório no Mercosul só puderam entrar em vigor após todos os países terem cumprido seus requisitos internos (aprovação do Protocolo pelos respectivos Congressos) e os instrumentos de ratificação terem sido depositados no país receptor do instrumento diplomático básico, no caso o Paraguai.

Apesar das mudanças estruturais, o sistema decisório permaneceu inalterado e a participação dos setores privados continuou restrita às instâncias consultivas. Com o decorrer do tempo a estrutura poderia ser alterada havendo uma correlação de forças diferente da atual, permitindo aos grupos que permaneceram às margens das decisões a possibilidade de influenciá-las.

A inalteração do sistema decisório justificou-se pela necessidade de garantir agilidade nas negociações, além de manter a estrutura institucional mais enxuta e menos burocratizada. Isso estava de acordo com os supostos do modelo de regionalismo aberto preponderante desse período.

No entanto, a preocupação com a legitimidade do processo levou esses governos a assumirem posições referentes ao modelo europeu: incorporação formal de uma instância legislativa (tal como ocorrera na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço [Ceca]) e a criação do FCES que apresentava os mesmos propósitos e nome de seu equivalente europeu.

Esse mimetismo institucional ateve-se à esfera de criação de espaços de participação para a sociedade, sem implicações diretas para a lógica intergovernamental ou para o aprofundamento da integração. Pois apesar dos discursos governamentais sobre o comprometimento com o processo integracionista e com a meta de criação de um mercado comum, não houve nenhuma iniciativa no sentido de adotar os tradicionais instrumentos para amenizar eventuais efeitos adversos gerados pelo processo de integração, como os programas de

reconversão ou modernização dos setores produtivos em condições desfavoráveis, os programas de recapacitação da mão-de-obra ou os programas de assistência para competição externa.

A ausência de mecanismos compensatórios provocou durante o período de transição do Mercosul várias manifestações de grupos privados dos quatro países descontentes com a integração. Esse tipo de oposição era mais comum entre os sindicalistas cujos setores se viam fortemente prejudicados com a liberalização econômica e o Mercosul. Em alguns momentos eles contaram com o apoio de associações patronais também desfavorecidas devido à concorrência de outras empresas do Mercosul. Tensões que permanecem até os dias atuais e que se tornaram manchetes recorrentes da mídia.

A União Industrial Argentina, por exemplo, chegou a manifestar publicamente sua insatisfação com o Mercosul e a pedir a retirada da Argentina do processo, porque se sentia em desvantagem relativa às indústrias brasileiras, principalmente porque o câmbio argentino encontrava-se sobrevalorizado em relação ao dólar, fazendo com que as exportações industriais argentinas ficassem mais caras em relação a suas similares brasileiras.[13]

Este período foi marcado pelo déficit acumulado na balança de pagamentos argentina em relação ao Brasil. Esta situação foi contornada pelo governo argentino, que adotou de uma política compensatória, na tentativa de estabilizar a balança de pagamentos a partir de mecanismos unilaterais e posteriormente com a adoção de medidas protecionistas. Em princípio isto não é válido dentro dos acordos do Mercosul. Porém, devido à gravidade da situação e à ameaça de uma desestabilização econômica na Argentina, o governo brasileiro acabou dando apoio à solução encontrada por seu parceiro.

Essa conivência com o não cumprimento das regras acordadas é um reflexo da limitações provocadas pela atual estrutura institucional e decisória do Mercosul que está baseada na negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos com mais autonomia e

---

13 Em momentos de crise, esse tipo de postura ainda é utilizada por alguns atores que tentam compensar suas desvantagens relativas com medidas protecionistas.

capazes de pensar estratégias regionais. As motivações do lado brasileiro e argentino sobre essa questão têm levado, desde 1986, à defesa do intergovernamentalismo como forma de evitar os riscos de uma estrutura supranacional autônoma em relação aos Estados, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A perspectiva razoavelmente homogênea entre os formuladores de política externa do Brasil é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental, ao menos por ora. Esta colocação é útil pois permite apreender um elemento constitutivo fundamental das posições defendidas pelo governo brasileiro quanto à estrutura institucional do Mercosul: não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, defende-se a permanência dos atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços favoráveis em termos relativos e/ou absolutos os interesses nacionais.

No que se refere ao Brasil, nenhuma das tentativas anteriores de integração regional, Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), de 1960 a 1980, e Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a partir de 1980, chegou a formar uma burocracia própria ou a contar com a participação da sociedade em seu desenvolvimento. Isso estaria em contradição com as análises teóricas funcionalistas, para as quais a integração gera a necessidade de institucionalização. Primeiro haveria a formação de um consenso mínimo entre os participantes para aprofundar o processo; em seguida, uma expansão institucional marcada por elementos de supranacionalidade, com alienação de uma parte da soberania dos governos participantes em favor de órgãos supranacionais. Isto tenderia a difundir as vantagens da integração, pela sociedade e pelos grupos de interesse.

No caso do Mercosul, o processo ainda não se desenvolveu nessa direção. Ao contrário, os elementos de supranacionalidade não foram alcançados e, até o momento, a estrutura institucional permanece atrelada à lógica intergovernamental. Mesmo após o Protocolo

de Ouro Preto, a estrutura de negociação intergovernamental foi mantida.[14]

> O bom senso recomendaria a implementação de uma supranacionalidade limitada ao estrito indispensável para o funcionamento de uma união aduaneira plena. Em qualquer hipótese, não há porque reproduzir no Mercosul a enorme burocracia comunitária constituída ao longo dos anos na Comunidade Européia, uma verdadeira "eurocracia" intervencionista usurpando parte da competência nacional dos países – membros. (Almeida, 1993-b, p.138)

Esse posicionamento é consequência da atual lógica decisória do CMC, por consenso, na qual todos os participantes possuem igual peso. O Brasil não aceita essa situação e acredita que as diferenças econômicas deveriam refletir-se no âmbito decisório. Enquanto essa situação prevalecer, os negociadores brasileiros não querem discutir uma alteração institucional. Lembro que a conformação básica do Mercosul, com dois países pequenos e dois grandes complica a elaboração de novos mecanismos decisórios.

Independentemente do grau de institucionalização, o Mercosul demonstra que uma condição básica para a ocorrência da integração é a existência de interesses comuns entre os participantes, permitindo-lhes cooperar para obter benefícios futuros.

A partir de 1995, a agenda do Mercosul dividiu-se em duas grandes questões: a negociação de acordos de livre comércio com outros países e regiões, e a solução dos conflitos. Esta última ganhou relevância com o aprofundamento da integração e o aumento de sua importância na pauta exportadora brasileira.

A entrada em vigor da TEC gerou uma série de conflitos entre os quatro países, especialmente entre Brasil e Argentina, motivados pelo descompasso entre os interesses internos de cada país. O

14 O governo brasileiro tem resistências à criação de urna estrutura supranacional para a coordenação e negociação da integração na região, pois considera que esta limitaria a mobilidade brasileira (nacional e internacional) num quadro em que as assimetrias entre os atores são evidentes cm si mesmas.

primeiro conflito importante esteve ligado ao acordo automotivo assinado ao final de 1994, mas que ao ser posto em prática foi fortemente questionado no Brasil, por ser considerado desvantajoso. Em seguida vieram as disputas em torno do açúcar, dos calçados, linha branca etc.

No início de 1999, o Brasil promoveu uma desvalorização na sua moeda provocando um forte impacto na economia Argentina que manteve a paridade entre o dólar e o peso. A atitude brasileira gerou grande desconforto nos seus parceiros porque foi uma medida unilateral que não levou em consideração as consequências para seus parceiros comerciais. No caso da Argentina, a atitude brasileira desequilibrou ainda mais a economia desse país porque a maior parte de suas exportações estava dirigida para o Brasil. Com a desvalorização houve uma retração de mais de 20% no comércio entre ambos, prejudicando primordialmente a Argentina.

Esse tipo de disputa permanece até os dias de hoje – é o caso recente da chamada guerra das geladeiras, por exemplo – porque os principais negociadores do Mercosul não conseguem desvencilhar a pauta das negociações desses conflitos pontuais. A explicação para isso estaria em duas questões básicas: por um lado, a estrutura institucional intergovernamental limita a capacidade desses atores de ampliar a agenda para o âmbito político e de solucionar essas controvérsias de forma técnica; e por outro lado, os problemas da instabilidade econômica interna desses países refletem-se nas posições adotadas no plano comunitário.

Em geral, os conflitos do Mercosul foram reflexos de adoção unilateral de medidas protecionistas para minimizar os efeitos negativos provocados pela integração regional ou pela abertura comercial, rompendo com isso acordos prévios e o princípio da liberalização econômica.

Houve intensificação nas negociações referentes ao estabelecimento de acordos de livre comércio com outros países, estimulada basicamente por dois fatores: a ampliação de mercados para as exportações do Mercosul e o estabelecimento de regras inibidoras de medidas arbitrárias e protecionistas por parte dos mercados importadores de produtos do Cone Sul.

Os acordos estabelecidos com Chile e Bolívia, em 1996, assim como os negociados com México e Comunidade Andina, facilitariam o acesso de suas mercadorias e a compra em situação mais vantajosa de seus produtos. No caso da Bolívia, por exemplo, o acordo contemplou uma questão estratégica para o Brasil na área energética que foi a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, o mesmo vale para a incorporação da Venezuela como um novo membro.

As negociações feitas com países desenvolvidos pretendem geralmente impedir barreiras não-tarifárias aos produtos do Mercosul. Essa foi a motivação central das negociações com a União Europeia e na construção da Alca. No primeiro caso, os interesses estão ligados centralmente às exportações agrícolas da região que sofrem restrições crescentes de países europeus e competição desleal devido aos fortes subsídios praticados nesse setor. No caso da Alca, a pretensão dos países do Mercosul era instituir mecanismos para amenizar as pressões dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, estabelecer regras limitando suas retaliações.

Em 2000 houve expectativa de modificação na situação do Mercosul, no sentido de superar esta etapa de negociações voltadas para a solução de conflitos. Os governos apostam no Relançamento do Mercosul. Para o Brasil a saída do presidente Menem amenizou as tensões, pois o final desse governo esteve marcado pela manipulação do Mercosul de acordo com os interesses da campanha presidencial argentina. O novo presidente argentino, por outro lado, manifestou desde o início sua intenção de fortalecer a integração e encontrar consensos para as controvérsias. No entanto, a crise política e a renúncia do presidente argentino Fernando De La Rúa levantou novas dúvidas sobre o futuro dessa integração.

Somente em 2002, com a eleição no Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente é que essa possibilidade de relançamento e de um novo período de avanço e fortalecimento do Mercosul ganhou impulso, embora permanecesse o grande desafio de conseguir realizar esse aprofundamento da integração, encontrando soluções para as instabilidades que atacam suas políticas econômicas

(especialmente na Argentina) e para os problemas sociais que ganham espaço crescente nas agendas nacionais.

Verificamos que algumas mudanças ocorridas no caso do Mercosul foram importantes para sua sustentabilidade, enquanto outras favoreceram seu aprofundamento. No entanto, alguns problemas permanecem e são fatores de forte desequilíbrio para a integração. A preocupação com sua superação, em boa medida, vem sendo o eixo das estratégias políticas de longo prazo elaboradas pelos governos.

Por primeira vez a integração regional possui algumas características que lhe permitem ter uma certa estabilidade e lhe garantem a sustentabilidade ao longo do tempo. Porém, isto não é sinônimo de ausência de conflitos, ao contrário. As divergências são positivas para o processo porque estimulam a criação e adequação dos mecanismos de negociação e de acomodação dos interesses. As disputas dentro do Mercosul estimulam os debates sobre o tema dentro da mídia e da própria sociedade, que passa a percebê-lo como algo que pode afetar seu cotidiano.

O problema com as disputas é quando levam à total paralisação do processo ou ao desinteresse por parte dos governos envolvidos. No Mercosul nunca houve uma paralisação total e as negociações nunca foram totalmente suspensas. Somente uma vez, o Ministro do Desenvolvimento brasileiro tentou impor uma medida desse tipo, mas foi imediatamente impedido. Quanto ao desinteresse, pode ser encontrado em alguns membros do governo federal, mas não é uma alternativa do conjunto e nem chega a ser a preferência de um grupo majoritário porque os custos dessa opção seriam muito altos e os benefícios incertos.

> Tem-se notado visivelmente, nos últimos anos, o fortalecimento da nossa presença no cenário internacional. O Mercosul firmou-se como um espaço de desenvolvimento e prosperidade compartilhada, um êxito definitivo e irreversível, que continuaremos a aprofundar. (Cardoso, 1998, p.45)

Além disso, o Mercosul é percebido como um ponto importante da estratégia econômica de seus integrantes. Para esses países, o fim do Mercosul poderia representar o estopim para uma grave crise em suas economias, levando a um agravamento dos problemas sociais. O Brasil, ainda que sofrendo um pouco menos, certamente não sairia ileso.

Um fator novo que serviu como elemento de aprofundamento do Mercosul foi a mudança de concepção e de interpretação da integração, que está passando de uma lógica competitiva para uma mais cooperativa, influenciada por um fortalecimento no governo do grupo que defende um projeto integracionista mais aprofundado e amplo. Além da prevalência da preocupação com a minimização dos impactos negativos e tentativas de acomodar os interesses. Em alguns casos os próprios setores econômicos buscaram negociar diretamente e encontrar soluções consensuadas.

A atitude cooperativa de alguns setores demonstra que os benefícios imediatos são condicionados pelas perspectivas futuras. As opções são tomadas em base às estratégias de médio e longo prazo, e não de acordo com vantagens circunstanciais momentâneas.

Essa mesma postura pode ser encontrada nos governos, de forma menos evidente no caso do Estado brasileiro no qual ainda persistem setores desconfiados da necessidade de aprofundar a integração. Mesmo assim, a postura fundamentada em objetivos de longo prazo é reforçada a todo o momento quando os governos declaram sua intenção de criar uma moeda comum, de estabelecer passaportes unificados para os cidadãos do Mercosul, de institucionalizar um sistema previdenciário interligado ou tribunais regionais, realizar eleições diretas para o Parlasul etc. A maioria dessas propostas é meramente discursiva, no entanto, algumas delas já estão em negociação e sua execução certamente afastará cada vez mais a possibilidade de retrocesso no Mercosul ao aumentar os custos de uma opção desse tipo.

O aprofundamento do processo de integração, gera necessidade de maior interação e até de coordenação entre os governos envolvidos. Assim, no espaço entre dois extremos de um contínuo (de uma negociação intergovernamental à criação de um espaço comunitário

marcado por uma governança supranacional), há três momentos claramente diferenciados (Podestà, 1998):

1) quando tudo se move, menos as pessoas, circulando livremente apenas os bens, os serviços e os capitais;
2) quando os trabalhadores também se deslocam;
3) quando todos os habitantes se podem deslocar de um país a outro.

No caso de uma integração restrita ou menos ambiciosa, como uma zona de livre comércio marcada por uma lógica intergovernamental, seriam necessárias apenas medidas para atenuar os possíveis efeitos negativos causados pelo processo em algum setor específico ou em alguma categoria ocupacional. Já nos casos de cooperação com maior complexidade, a atenção normalmente dirige-se à harmonização das políticas como forma de evitar distorções e facilitar a circulação das pessoas, bens e serviços.

Quando a consecução dos objetivos e interesses governamentais domésticos dependem de políticas adotadas conjuntamente com outros Estados, visualiza-se uma interdependência entre as políticas nacionais. Para a perspectiva Mínima, esta situação leva à cooperação entre as nações, desembocando em alguns casos num processo de integração regional. No Brasil, o processo de integração pôde avançar somente quando esses pressupostos foram de alguma forma atendidos.

Retomando a dicotomia apresentada por Barbosa (1996), a atual frase pragmática da integração regional não eliminou os pressupostos presentes no que esse autor denominou de período romântico. A coexistência dessas duas lógicas imprimiu inconsistências à integração no Cone Sul que oscila entre discursos e objetivos amplos, e realizações e institucionalização restritas. Em consequência, os representantes da sociedade, tanto os parlamentares como as centrais sindicais e o empresariado, acabaram tendo um papel secundário e de menor importância nesta fase. No entanto, puderam em alguns momentos influenciar decisões e incorporar na agenda

governamental questões que não estavam diretamente ligadas aos interesses centrais dos quatro governos.

Essa situação parece estar se alterando por dois fatores: em primeiro lugar, as questões relativas aos interesses econômicos centrais estão relativamente equacionadas ou encaminhadas dentro da integração; em segundo lugar, os governos reconheceram que essas prioridades não amenizaram os problemas sociais e econômicos de seus países.

A resposta para esses desafios leva à necessidade de se repensar o Mercosul e as estratégias nacionais, incorporando elementos marginalizados até o momento. A ampliação da participação nas decisões do Mercosul é um pressuposto desta pesquisa, para o desenvolvimento de uma integração democrática e que seja capaz de auxiliar o Estado a encontrar respostas satisfatórias para os desafios apresentados pelo atual contexto internacional globalizado.

Os atores no Mercosul

Os atores envolvidos no processo de integração do Mercosul podem ser classificados em três categorias:

- governamentais: presidentes, diplomatas e representantes ministeriais dos governos nacionais;
- estatais: parlamentares, representantes do poder judiciário e dos níveis subnacionais de governo (prefeituras, estados, províncias etc.);
- sociais: sindicatos, associações, universidades, Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras instâncias não governamentais de representação interesses.

Essa diferenciação não se refere apenas à origem da representação desses participantes. Ela exprime uma distinção fundamental nesse processo de integração porque apenas os representantes governamentais possuem efetiva participação no processo decisório

do Mercosul, todos os demais têm caráter consultivo e não estão envolvidos na tomada de decisão.

Entre os próprios representantes governamentais há uma subdivisão pois somente os que participam do GMC é que definem os rumos da integração, com especial destaque para os membros dos ministérios de relações exteriores e da área econômica. Juntamente com as presidências são eles que conformam o núcleo funcional do Mercosul, de acordo com o conceito neofuncionalista, o que significa que são os atores que definem a agenda e os contornos ou características do processo.

A característica comum desses atores é a defesa do que chamei neste trabalho de integração Mínima, embora existam em alguns setores traços da retórica do Mercosul Máximo, especialmente no caso da diplomacia presidencial que em vários momentos deixa transparecer sua preocupação com um processo mais amplo e mais aprofundado.

Mas isso varia de país para país. No caso brasileiro é mais evidente que das instâncias governamentais envolvidas na integração, o Ministério das Relações Exteriores é o ator central, enquanto os ministérios ligados à esfera econômica possuem uma participação na cooperação mais subordinada a agenda doméstica. A diplomacia presidencial no Brasil intensificou sua participação a partir do primeiro governo de Lula da Silva e, em boa medida, muitas das mudanças implementadas a partir de então refletem essa atuação que é marcada pela posição de defesa de uma integração mais ampla, de um Mercosul Máximo.

No caso argentino, encontramos um panorama um pouco diferente. Durante os governos de Carlos Menem havia uma preponderância do Ministério da Economia, chefiado por Domingo Cavallo, pois a integração estava fortemente vinculada ao Plano de Conversibilidade. Nesse período, a posição neoliberal do governo Menem estava fortemente presente em toda a estrutura governamental. A mudança ocorreu a partir do governo de Néstor Kirchner que não apenas tomou um outro posicionamento em relação à integração, como buscou retomar a lógica desenvolvimentista no Estado argentino.

Sem entrar no debate sobre as políticas kirchneristas e seus efeitos (tanto no caso de Néstor, como depois de sua esposa), o fato é que a atuação argentina pauta-se ainda pelo pragmatismo em relação ao andamento do processo, mas houve um aumento da influência da percepção pró-Máximo também nesses governos.

A influência dessa percepção pró-Máximo promoveu na última década uma série de mudanças institucionais no Mercosul, sendo as principais delas uma ampliação da agenda de negociações e a maior participação dos representantes estatais e sociais, principalmente do primeiro grupo que não estava realmente contemplado no início da integração.

Quando o processo começou em meados dos anos 1980, a expectativa em torno do Pice era promover, além da substituição de terceiros fornecedores, a criação de novas correntes de comércio, a partir de vantagens comparativas intra-setoriais. Estava presente a preocupação de permitir aos setores produtivos uma adaptação às novas condições de competitividade, a fim de assegurar resultados vantajosos e a criação de um interesse recíproco pelo processo em andamento.

A participação dos empresários justificava-se pela perspectiva de que estes seriam o elemento dinâmico da integração. Buscou-se incorporar a sociedade nas negociações em torno da integração, introduzindo um fator dinamizador independente da vontade política das lideranças. Considerava-se que esse envolvimento social poderia garantir uma certa autonomia da integração em relação aos instáveis interesses governamentais.

Além disso, o empresariado era visto como um ator dinamizador porque o maior intercâmbio comercial dependia de sua participação e interesse. A percepção dos governos era de que "a execução do Programa contará com a participação ativa do empresariado assegurando assim sua eficaz instrumentalização no contexto dos estímulos criados pelos governos" (Ata para a Integração Argentino-Brasileira, 1986).[15]

15 Tradução livre.

O empresariado estava muito mais preocupado em aproveitar as vantagens resultantes da cooperação que em influenciar o andamento do processo e suas negociações. Suas estratégias caracterizavam-se pelo interesse em ampliar seu mercado consumidor no país vizinho, e nem tanto em criar complementaridade e cooperação para tornarem-se mais competitivos frente a terceiros mercados, como planejavam os governos.

Logo os governos perceberam que atrelar o dinamismo da integração aos interesses das elites empresariais poderia aumentar os fluxos de comércio entre os países, mas não auxiliava no fortalecimento do processo e nem tampouco numa melhor coordenação política entre os envolvidos.

Assim sendo, à medida que a integração avançou, percebe-se a consolidação de uma estrutura de poder decisório concentrada nos ministérios de Relações Exteriores e de Economia (estes são os únicos com poder efetivo de tomada de decisão), enquanto os demais órgãos e setores sociais participaram somente quando convocados, e exercendo o papel de consultores com direito, em alguns casos, a fazer recomendações.

A concentração das decisões no Conselho e no GMC propiciou algumas vantagens, assim como gerou certos inconvenientes:

> a) obriga os quatro Estados a chegar a um acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, exige uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, o que certamente confere legitimidade ao processo decisório na fase de transição;
> b) introduz uma certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração;
> e) durante a fase de transição, esse sistema traz uma certa garantia para os Estados menores (Paraguai e Uruguai), eventualmente ameaçados de não ter seus interesses levados na devida conta. (Almeida 1993b, p.132)

A centralidade da figura dos presidentes de cada país no CMC e desses ministérios no GMC ampliou os efeitos das crises comerciais, dando-lhes uma amplitude política que em princípio não existiria. Se os conflitos comerciais fossem administrados de uma forma mais técnica, essa politização dos problemas diminuiria e facilitaria o aprofundamento das negociações.

Para que isso ocorresse, seria preciso aplicar mais os mecanismos de solução de controvérsias criados, o que não ocorreu no Mercosul. O Protocolo de Brasília foi utilizado o mínimo possível por desejo dos governos, dificultando a institucionalização desse tipo de instrumento para a solução de conflitos e a criação de uma jurisprudência específica. O Protocolo de Olivos manteve a mesma tendência de politizar as questões técnicas.

Apesar dos avanços obtidos no Mercosul, permanecem alguns aspectos similares às experiências anteriores e que prejudicam o processo de integração. Eles podem ser resumidos grosseiramente como sendo a fraca representatividade da sociedade no processo decisório integracionista e a pouca assimilação dessa temática no seu cotidiano.

Ao longo dos quase quinze anos de integração, basicamente dois grupos organizados da sociedade tiveram intervenção direta nas negociações do Mercosul: o empresariado e o sindicalista. Os demais atores participaram de forma pontual ou não se interessaram por aderir de forma sistemática aos órgãos da estrutura institucional.

Mesmo a CPC, órgão representativo dos Parlamentos nacionais no âmbito da integração, acabou restringindo sua intervenção no Mercosul à função de acelerar os procedimentos legislativos internos correspondentes em cada Estado, para a pronta entrada em vigor das normas legais decididas pelo CMC. E mesmo isso não foi executado eficientemente, como será apontado no próximo capítulo.

Mesmo havendo essa participação sistemática ou pontual, a temática da integração não foi incorporada pelo conjunto da sociedade brasileira. Esta ainda desconhece os avanços ocorridos e os benefícios promovidos pelo processo. Ao contrário, generaliza-se e ganham evidência os conflitos e os impactos negativos porque estes

são mais imediatos e até palpáveis. Essa distorção provoca desconfiança em relação à utilidade e necessidade de investir no Mercosul, deixando a impressão de sua iminente dissolução.

A desconfiança gera desinteresse pela participação nas negociações e apatia em relação à criação de mecanismos de influência nas decisões, nos quais os interesses poderiam ser expressos. Em geral, os negociadores brasileiros – especialmente do Ministério das Relações Exteriores – resistem à ideia de ampliar e fortalecer a autonomia da estrutura institucional do Mercosul, por considerarem que os rumos do processo devam ser definidos pelo governo federal e com isso tentam evitar que ocorra o mesmo que na Europa: a perda de controle sobre essas instituições.

Teme-se que à medida que essas instituições adquiram poder para decidir sobre um determinado assunto, instaure-se uma tendência de diminuir a capacidade dos Estados de controlarem seu processo decisório e, consequentemente, de definirem os rumos do processo de integração. Além disso, poderia gerar uma tendência da sociedade transferir para as instituições regionais as suas demandas, legitimando o seu poder e criando novas formas de participação social no processo. Outro aspecto que é visto com certa resistência por parte dos governos envolvidos.

Esta situação prejudica a democratização do processo de integração porque aliena a sociedade das negociações e decisões que a impactam diretamente. Por outro lado, os grupos de interesse organizados não conseguem vislumbrar conexões entre o seu cotidiano e os resultados do Mercosul, e isto vale inclusive para sindicatos e empresariado. Os representantes destes apresentam posições e objetivos bem definidos nas negociações, mas nem sempre conseguem expandir essa percepção para os que estão fora delas. Em parte esse tipo de situação é natural, como demonstra o esquema elaborado por Almond (1950), citado em capítulo anterior.

No entanto, o avanço da integração supõe nesta análise que essa situação poderia ser gradativamente superada a fim de que a integração possa se tornar um instrumento de resposta às pressões domésticas e internacionais. Embora reconheça que as decisões

governamentais resultam de um processo político em que as lideranças disputam para definir qual seria a melhor escolha para essas demandas, suas opções resultam da acomodação de compromissos, conflitos e distúrbios entre representantes das organizações burocráticas com diferentes interesses e capacidade de influência assimétrica dentro da estrutura do jogo, estando adequadas às regras do processo de tomada de decisão.

Toda opção, neste modelo, gera algum tipo de descontentamento para as lideranças prejudicadas ou não contempladas. Estas tenderiam a se mobilizar para tentar barrar a implementação de decisões contrárias aos seus interesses. Segundo Allison (1988), as decisões e ações dos governos não podem ser consideradas como algo homogêneo. Elas resultam de conflitos e negociações entre funcionários dos órgãos envolvidos com interesses distintos e diferenciada capacidade de influência. Esta argumentação corrobora essa perspectiva, pois as decisões referentes à política externa não são tomadas por um ator único e tampouco por um grupo específico, mas pelo conjunto dos grupos presentes na sociedade.

Esses tomadores de decisão representam múltiplos interesses, mas geralmente são membros das elites que tentam traduzir seus objetivos em realidade. Neste caso, os governos dependem do suporte de muitos grupos, com os quais possuem compromissos, o que significa que estão sempre acomodando interesses divergentes, a fim de garantir a sua base de apoio. Um burocrata, por outro lado, poderia ignorar os desejos dos grupos de apoio nacionais e dos pertencentes à oposição, e seguir suas próprias preferências (Haas, 1956). É importante considerar as ideologias ou culturas desses grupos burocráticos e sociais como fatores de influência direta na formulação da política externa nacional

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por exemplo, tem papel fundamental no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul, por ser o órgão responsável pela formulação da política externa, concentrando o poder de decisão nessa área. Essa centralização apresentou vantagens, mas também trouxe problemas. Um deles é sua necessidade de adaptá-los aos fenômenos da globalização e da regionalização que trouxeram progressiva complexidade

às relações internacionais, exigindo crescente coordenação de interesses no plano nacional, principalmente por sua conexão com as atividades de quase todos os órgãos da administração e dos grupos sociais. Este novo contexto tem pressionado por uma descentralização na definição da política exterior brasileira.

O aspecto favorável é que a política de integração regional do Brasil pôde, ao longo do tempo, manter razoável coerência e estabilidade ao ser coordenada por uma burocracia profissionalmente preparada que, mesmo com crises políticas no plano nacional e modificações importantes nos órgãos governamentais decisórios, deu continuidade às estratégias definidas pelos sucessivos governos e, em alguma medida, foi sensível ao que pode ser chamado de consenso nacional.

Porém, as persistentes dificuldades na articulação de interesses e pressões provenientes dos órgãos governamentais e da sociedade, no tocante às políticas de integração regional, sugerem a necessidade de maior troca de informações e, eventualmente, o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes, para facilitar a acomodação dessas diferenças.

A preocupação com a harmonização dos interesses reflete a importância da adesão de distintos grupos sociais à ideia da integração regional (Vigevani et al., 1997). De acordo com as diferentes perspectivas teóricas que discutem os fenômenos da cooperação e da integração (funcionalista, institucionalista neoliberal etc.), a questão da adesão dos atores sociais é essencial para a estabilidade e continuidade do processo.

Os ganhos provenientes das trocas comerciais e dos investimentos atraídos pela integração não são suficientes para criar um consenso em torno do processo de integração nas sociedades envolvidas, é preciso a generalização de uma percepção positiva, ou se fortalecerá a imagem dos custos distributivos negativos que podem potencialmente causar oposição política e social (Pastor; Wise, 1994).

No caso brasileiro, a participação do setor privado nos órgãos do Mercosul – SGTs e FCES – não foi suficiente para aperfeiçoar os mecanismos canalizadores da vontade nacional, objetivo complexo, pois atendê-la é atribuição constitucional dos órgãos do Estado.

O Estado enquanto ator dentro de um processo de integração pode ser entendido como uma complexidade de organizações, reunidas de forma difusa e nas quais estão inseridos os líderes governamentais. O poder e a responsabilidade estão distribuídos pelo conjunto das organizações e no interior das mesmas, limitando a capacidade das lideranças introduzirem mudanças.

As mudanças e as políticas são resultantes das rotinas dessas organizações e de seus repertórios, ou seja, dos conhecimentos adquiridos. Mas estes elementos não dinamizam o processo. Apenas a disputa de interesses e o poder dos diferentes grupos dentro da estrutura burocrática levam efetivamente à tomada de decisões.

Allison (1988) considera que os governos decidem baseados nas informações recebidas das organizações que os compõem. Estas, por sua vez, têm suas ações determinadas pela própria rotina ou forma de funcionamento, pela sua capacidade de processar e divulgar informações, e pelos interesses que surgem continuamente.

As organizações são necessariamente instituições dinâmicas, e portanto, em constante processo de mudança. Essas alterações visam adequar a instituição às novas realidades e às necessidades de seu cotidiano. Ao longo do tempo, estas alterações traduzem-se em novas finalidades, regras e procedimentos. Quando uma organização burocrática participa de um processo de integração, seus procedimentos e regras internos previamente estabelecidos, determinam as alternativas quanto aos tipos de ações a serem adotadas. Estas normas poderão se alterar a partir da experiência adquirida na sua nova esfera de ação.

Em resumo, as coalizões influenciam as disputas no interior da burocracia governamental onde ocorre a tomada de decisão. O aparelho burocrático estatal canaliza as demandas sociais de acordo com seus interesses e convicções e formula as propostas políticas para responder a essas pressões. Adotamos o pressuposto intergovernamentalista de que as preferências são agregadas pelas instituições políticas nacionais. Os fins governamentais da política externa podem variar conforme as pressões domésticas realizadas por grupos sociais e/ou burocráticos, assim como pelas forças transnacionais. O

comportamento da política externa dos Estados e suas preferências seriam moldados pela interação das demandas e respostas em cada um, considerando-se as oportunidades estratégicas para maximizar seus ganhos individuais absolutos.

A cooperação entre os Estados resultaria assim de um processo em dois tempos: no primeiro, há a formação da preferência nacional resultante da disputa de interesses entre os atores domésticos; no seguinte, ocorre a interação entre os governos que resulta na cooperação ou na integração econômica (Putnam, 1993). Esse processo é fortemente influenciado pelo que Legro (1996, p.118) chama de cultura organizacional.

O argumento de Legro é que as culturas organizacionais das burocracias governamentais produzem informações, objetivos e possibilidades que podem constituir ou influenciar as preferências estatais, até o ponto em que estas não mais correspondam necessariamente às pressões exercidas pelas circunstâncias internacionais.

Outro pressuposto é sobre a opinião pública nacional. Apoiando ou não a política governamental, essa opinião pública é influenciada pelos resultados obtidos na integração, ao sentir os seus efeitos e reagir tendo como parâmetro sua própria experiência. A forma como as informações ou sensações chegam até o público é um elemento determinante na disponibilidade de arcar com os custos da política integracionista, por isso o papel da mídia no desenvolvimento da integração é muito importante (Eichenberg; Dalton, 1993).

Grupos sociais que possuem interesses bem definidos, como é o caso dos sindicatos e dos empresários, têm maior facilidade e capacidade de intervenção. Porém também os indivíduos, grupos ou organizações ligadas a movimentos sociais e outras atividades capazes de mobilizar a opinião pública podem estabelecer objetivos próprios em relação à integração que podem se transformar em propostas e demandas para os governos correspondentes (Knopf, 1993).

Segundo Knopf, os grupos domésticos tenderiam a criar mecanismos transfronteiriços, quando encontram dificuldade para influenciar o processo decisório dentro de seu próprio sistema político. Ou seja, quando os canais de demanda não funcionam de forma

satisfatória (não proporcionando respostas adequadas), os grupos de pressão são forçados a buscar formas alternativas de reivindicação.

Nesse mesmo sentido, Podestà (1998) aponta para uma questão importante: a integração regional é um meio para alcançar, em prazo razoável, melhores condições de vida para uma sociedade. À primeira vista esta noção parece bastante elementar, entretanto costuma ser negligenciada nas análises teóricas que desconsideram como essa articulação sociedade/integração funciona, para compreender o desenvolvimento de um projeto coletivo de tal magnitude.

É dentro desta perspectiva que deve-se considerar a participação dos atores estatais e sociais apontados no início desta seção, cuja importância reside no pressuposto neofuncional de que a integração se consolida e dinamiza quando estimula e promove a mobilização de novos setores e segmentos no processo (*spillover*). A ideia do spillover é importante porque supõe que diante da integração a sociedade não se limita a respeitar os acordos feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações, mas também ampliando a agenda de negociações ao incorporar questões que vão além das trocas comerciais.

Essa foi a motivação da participação das centrais sindicais no Mercosul, que foram negligenciadas pelo Tratado de Assunção. A percepção desses atores foi que a integração se concentraria apenas nas trocas comerciais, sem discutir a questão do mundo do trabalho, não havendo por parte dos governos uma preocupação clara com os impactos da integração sobra classe trabalhadora dos países envolvidos.

Desde o início, as centrais sindicais posicionaram-se dentro da perspectiva de uma integração mais ampla e aprofundada defendendo enfaticamente a ideia da integração regional, mas questionando a lógica Mínima que esta assumia no Cone Sul. Diante desse descontentamento com os rumos do processo, esses atores perceberam que teriam apenas duas saídas: reclamar de dentro ou de fora.

Ao longo de 1991, as Centrais articularam-se com os Ministérios do Trabalho e pressionaram os governos para criar alguma instância no âmbito do Mercosul para debater a dimensão social e trabalhista

na integração. Essa pressão surtiu efeito em dezembro desse mesmo ano, quando o CMC anunciou a criação do SGT-11 (Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social) que pode ser considerado como o primeiro caso de *spillover* no Mercosul.

Vale ressaltar que além de representar uma ampliação clara na agenda de negociações, outra peculiaridade do SGT-11 foi seu caráter tripartite, contando com representantes dos governos, empresários e sindicatos desde sua origem. Nos demais SGTs havia a participação de representantes da sociedade civil, mas esta era pontual e condicionada ao convite realizado pelos representantes governamentais.

Essa especificidade foi importante, mas não garantiu a atuação desejada pelos integrantes do subgrupo, porque não conseguiu influir na conformação que o Mercosul assumiu, nem tampouco garantiu seu principal objetivo uma homogeneização pelo alto da legislação trabalhista dos quatro países membros do bloco regional.

A atuação sindical durante o período de transição do Mercosul caracterizou-se por tentar introduzir o debate sobre como amenizar os aspectos negativos do regionalismo aberto, buscando resgatar a discussão sobre desenvolvimento conjunto e defendendo a ideia de que a integração seria a oportunidade de promover a superação dos problemas sociais na região.

Essa postura surtiu poucos efeitos, por várias razões. Em primeiro lugar, havia uma desarticulação entre os movimentos sindicais de cada país. Não havia consenso entre as delegações nacionais – e nem mesmo dentro delas – sobre os posicionamentos a serem adotados, especialmente porque havia fortes divergências de interesse e desinformação sobre eles mesmos. Aliado a isso, ficou claro o descompasso entre a agenda sindical e a dos governos que tinham pressa em promover a abertura comercial e estabeleceram um cronograma apertado para as negociações (o de Las Leñas), enquanto a agenda sindical pressupunha um amplo e demorado debate sobre os desdobramentos sociais do processo.

As centrais sindicais estavam – e ainda estão – articuladas no âmbito da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)

para estabelecer estratégias conjuntas contra os efeitos das crises econômicas de seus países, das mudanças políticas domésticas promovidas a partir do ideário neoliberal e dos impactos oriundos do processo de globalização.

A CCSCS foi eficiente para articular as centrais sindicais em torno de um projeto de integração alternativo e com forte caráter maximizante, mas apresentou muita dificuldade para mobilizar a base sindical – o Mercosul permanece desconhecido da maioria da classe trabalhadores – e para arregimentar apoios de outros grupos e movimentos sociais, o que os levou a propor a criação do FCES e que foi incorporado pelo Protocolo de Ouro Preto. Isso generalizou um sentimento de frustração em relação ao Mercosul e de incompreensão da necessidade de participação nesse processo, questionando-se principalmente a validade de continuar financiando essa intervenção sindical com poucos resultados concretos.

No entanto, esse fiasco inicial do período de transição (91-94) foi importante como aprendizado e permitiu uma redefinição da ação sindical no âmbito do Mercosul que gerou posteriormente ganhos reais. Apesar da frustração com a integração, os representantes sindicais tinham consciência de que sua participação era um fator de legitimação do processo, e utilizaram isso como instrumento de pressão.

Em 1996 as centrais sindicais questionaram o desinteresse do governo pela sua agenda mais social da integração, especialmente pela não implantação do FCES, e ameaçaram abandonar a participação no Mercosul. Este impasse demonstrou uma maturidade do movimento sindical nas negociações porque foi capaz de identificar dentro de um panorama desfavorável, a sua importância real no processo de integração e utilizá-la como um elemento de barganha para alcançar seus objetivos (Mariano, 2011).

A pressão sindical sobre os governos conseguiu influenciar a agenda de negociações do SGT-10 que hoje é 70% constituída por temas levantados pelo sindicalismo. A primeira mudança que pode ser apontada a partir do endurecimento do posicionamento sindical foi a alteração da sua intervenção dentro dos SGTs. Na atual fase de integração, a participação do movimento sindical nos demais SGTs

não é mais de observador, pois adquiriu o direito à opinião, apesar de não participar das decisões em torno das propostas em elaboração nesses âmbitos.

No SGT-10 (antigo SGT-11) também houve mudanças. Um ponto a ser destacado é a redução do número de comissões que passaram de oito para três, havendo com isso um aglutinamento dos temas sem representar uma perda. Na verdade, na estrutura anterior ocorria superposição de trabalho, com um tema sendo tratado por várias comissões ou subcomissões ao mesmo tempo, resultando num baixo aproveitamento dos recursos humanos e financeiros empregados (ibidem). Essa redução foi importante para o sindicalismo que sempre apontou como uma dificuldade a amplitude de instâncias em que deveria participar, especialmente pelo seu alto custo.

Outros resultados importantes obtidos pelo sindicalismo no âmbito do SGT-10 foram:

- a aprovação do Acordo Multilateral de Previdência Social no Mercosul, assinado durante a reunião presidencial ao final de 1997, depois de conturbados debates, indefinições e retrocessos;
- aprovação da Declaração Sociolaboral do Mercosul em 1998. Esta foi a incorporação por parte dos governos da Carta Social elaborada pelas centrais sindicais durante a fase de transição. Este documento baseia-se em princípios que devem ser respeitados pelos quatro países e que são supervisionados pela Comissão Sociolaboral;
- Comissão Sociolaboral que iniciou suas atividades ainda no primeiro semestre de 1999 e é o órgão responsável pela supervisão da aplicação do direitos definidos na Declaração. É uma instância tripartite, formada por representantes governamentais;
- estabelecimento do acordo coletivo regional assinado pela Volkswagen em 1999, atendendo a uma reivindicação sindical de estabelecer no Mercosul um sistema de negociação coletiva regional. Com esse acordo abriu-se um

> precedente importante nas negociações por setor, que sempre foi um ponto de atrito no Mercosul, especialmente para os sindicatos.

No entanto, a principal estratégia das centrais sindicais para romper com o seu isolamento e buscar novos parceiros dentro do processo de integração do Cone Sul foi a criação do FCES, seguindo os moldes da experiência europeia, e constituído como um órgão de representação dos segmentos econômicos e sociais. Sua função é consultiva e se concretiza por meio de Recomendações enviadas ao GMC. Sua diferença em relação aos SGTs, que também são órgãos de consulta com participação de entidades privadas, é que a coordenação de seus trabalhos não é supervisionada nem controlada por um representante governamental.

Ao longo do tempo o FCES apresentou diversas dificuldades: desinteresse de alguns participantes e baixo comprometimento, a falta de recursos inviabilizou a participação de alguns grupos que não tiveram condições de arcar com os custos da participação, dificuldade para estabelecer consensos e uma agenda comum etc. Apesar disso, o Fórum trabalhou questões importantes como a discussão de código do consumidor regional que em dezembro de 2000 constituiu a "Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul".

É evidente o baixo impacto que esses atores sociais têm tanto para influenciar o processo decisório interno do Mercosul e suas características, como também para aproximar a população da integração como um todo. As centrais e ONGs não foram capazes de ampliar o interesse das sociedades envolvidas pelo processo integracionista, não surtindo o efeito dinamizador esperado.

Seguindo essa lógica de raciocínio, verifica-se que o *spillover* dinamiza e fortalece a integração quando a nova participação gera efeitos substantivos no processo decisório da integração. Isso ainda não ocorreu, mas entendo que somente os atores estatais teriam condições reais de realizar esse feito. Neste caso, chama a atenção a participação dos governos subnacionais e dos parlamentares.

Os governos não-centrais ou subnacionais não são atores tradicionais do sistema internacional, mas tampouco é correto considerá-los como atores semelhantes às ONGs, sindicatos e empresas multinacionais porque esses governos não fazem somente uma atuação propositiva no sistema internacional, representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território.

Além disso, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem na comunidade, e sua atuação no cenário internacional está fundamentada numa representação legítima semelhante à realizada pelos governos nacionais, guardadas as devidas proporções. Ocorreria no âmbito local a mesma lógica descrita anteriormente pela Teoria dos Jogos de Dois Níveis (Putnam, 1993) utilizada para compreender o comportamento governamental no plano nacional.

Os governos subnacionais sempre atuaram no cenário internacional, mas não eram atores relevantes e suas ações estavam voltadas mais para as trocas comerciais. O novo contexto internacional marcado pelo fenômeno da globalização estimulou uma atuação dos governos não-centrais mais ampla, com instâncias governamentais subnacionais assumindo novas funções e papéis, a partir do adensamento de estruturas de redes e interações nas quais estes atores participam.

Um exemplo dessa nova dinâmica são as redes de cidades criadas com o objetivo de articular melhor interesses comuns e o compartilhamento de experiências e políticas bem sucedidas. Na América do Sul a principal iniciativa nesse sentido é a Rede Mercocidades[16] criada em 1995 e que tem desde sua origem a intenção de reunir as cidades dos Estados-membros do Mercosul numa participação coordenada tanto no âmbito do processo de integração quando no desenvolvimento de parcerias para a promoção de objetivos comuns.

16 A Rede Mercocidades inspirou-se em outras experiências anteriores de redes: a Eurocidades e a *Sister-Cities*, tendo praticamente todos os seus procedimentos semelhantes aos destas.

O surgimento desta Rede pode ser entendido como uma resposta à falta de mecanismos institucionais que proporcionassem a participação formal das cidades no Mercosul. A busca por este espaço institucional acabou sendo um dos seus grandes objetivos, que após cinco anos de pressão, culminou na formação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (Remi), criada através da Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum com o objetivo de "promover o diálogo e a cooperação entre autoridades de nível municipal dos Estados partes do Mercosul, de maneira a promover o bem-estar e uma melhor qualidade de vida dos habitantes da região".

No início da Remi definiu-se que as atividades da Rede Mercocidades formariam a sua agenda, incluindo-as no seu calendário de atividades, apesar de permanecer a autonomia entre as duas instâncias. Mas em 2004, durante a sétima e última Remi realizada na cidade de Buenos Aires, a delegação brasileira propôs que a Reunião deveria ter um status diferenciado dentro da estrutura institucional do Mercosul.

Esse ponto é importante nesta análise porque revela os traços maximizantes de alguns grupos governamentais. A proposta de mudança da Remi partiu da delegação brasileira, tendo sido encaminhada por Vicente Trevas, subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, que foi criada durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Diante desse quadro foi aprovada a Decisão n °41/04 do CMC durante a Cúpula de Ouro Preto em dezembro de 2004, criando o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Este Foro possui status equivalente ao do Foro Consultivo Econômico e Social e tem a função de dar aos governos subnacionais uma instituição permanente na estrutura do Mercosul e não mais um tratamento temático como era feito pela Remi.

Foro representa um grande avanço para a questão subnacional no Mercosul, pois constitui-se em um canal permanente de diálogo dos governos subnacionais com os demais órgãos do Mercosul e permite

que sejam emitidos pareceres e recomendações ao GMC. Apesar de encontrar-se em sintonia com o que denomino de perspectiva pró-Máximo, o FCCR não altera a lógica preponderante dessa integração que denomino Mínima porque o foro permanece como uma instância consultiva, sem poder decisório.

Esse último aspecto tem sido fortemente questionado tanto pelo FCCR como pela própria Rede Mercocidades que ressaltam a necessidade de participação dos governos locais e regionais nas discussões e na aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

A proposta ressalta que os governantes dos municípios, estados, províncias e departamentos do Mercosul estão preocupados com a redução das assimetrias no bloco "consideram que uma maior participação dos governos locais e regionais na priorização dos recursos do Focem, consiste em um passo fundamental para que sua utilização responda às necessidades resultantes da diversidade territorial do Mercosul."[17]

Essa pressão dos governos subnacionais apresenta uma tendência a estimular um processo de *spillover* com capacidade de gerar mudanças reais no processo decisório do Mercosul porque as reivindicações apresentadas por esses atores caminham no sentido de uma alteração institucional uma vez que propõem:

- que seja observada a especificidade territorial nos princípios que norteiam os recursos do Focem: a integração regional, a inclusão social e econômica, a equidade social e cultural, a igualdade de oportunidades e de gênero;
- que haja especial atenção no uso dos recursos do Focem àqueles projetos que tenham como proponentes ou apoiadores governos locais de pelo menos dois países do Mercosul, fortalecendo dessa forma a cooperação e a integração regionais;

---

17 Proposta de Recomendação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) ao Grupo Mercado Comum sobre diretrizes para o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Referida proposta é fruto da IV Reunião Plena do FCCR.

- que os projetos propostos pelos governos locais e regionais deverão se articular com as políticas governamentais nacionais já em andamento e fomentar a participação da sociedade;
- que os governos nacionais envolvam os governos locais e regionais no processo de elaboração e seleção dos projetos apresentados ao Focem cujo objeto seja de interesse desses governos e gere impacto no território.

A pressão dos governos subnacionais (FCCR) para participar da gestão dos recursos e definição dos projetos do Focem pode dinamizar as atividades deste Fundo ou até mesmo pressionar pela sua expansão. O mesmo pressuposto à válido para o caso da atuação parlamentar no Mercosul.

Até o final dos anos 1970 a ação estatal estava segmentada em duas grandes esferas: a doméstica, voltada para atender às demandas internas e permeada pela participação de instâncias de representação social governamentais ou não; e a externa, pautada pelo chamado interesse nacional que se refletia na sua estratégia de inserção internacional.

A política externa estava fortemente vinculada à atuação da diplomacia que tinha como interlocutores prioritários para a formulação de sua estratégia de atuação outras instâncias do governo. A intervenção dos legislativos sobre a política exterior dos países, em geral, é mais vinculada às questões econômicas e comerciais porque estas teriam implicações diretas sobre interesses presentes nas sociedades, e na legitimação de iniciativas de cooperação no plano internacional promovidas pelos governos, por meio da ratificação de acordos e tratados.

Há uma grande variação na intensidade dessa intervenção legislativa sobre a política externa. Em alguns casos, as Constituições estabelecem mecanismos e procedimentos que permitem aos parlamentares uma participação efetiva no processo decisório; em outros, essa ação restringe-se mais a um caráter de legitimação de decisões tomadas pelo Executivo, sem a possibilidade de interferir nas negociações e nem nos conteúdos acordados.

Independentemente do grau de intervenção parlamentar na política externa do país, encontramos como uma característica comum em todos os casos a preponderância da agenda doméstica sobre a política exterior dentro das casas legislativas. Os parlamentares são políticos que se mantém dentro desse sistema somente quando eleitos e, para tal, devem atender aos interesses centrais da nação que no imaginário popular tradicionalmente não têm qualquer vinculação com o que ocorre no exterior, que por sua vez, aparece como não tendo nenhuma relação com as questões centrais que estimulam o voto nas populações (segurança, saúde, emprego e educação). Assim, a política externa não é um tema importante para a opinião pública em geral e a atuação nela não se traduz em visibilidade política e nem em mais votos.

A globalização afeta justamente essa separação: o doméstico está crescentemente permeado pelo internacional. Portanto, a incorporação progressiva – e intensa – das questões externas no cotidiano das sociedades, potencializadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, promovem uma alteração importante no comportamento da opinião pública geral que aos poucos introduz na agenda doméstica nacional temáticas antes exclusivas da política externa.

Esta nova realidade apresenta um grande desafio para o mundo político, especialmente no Brasil onde o Poder Legislativo tem participação restrita na formulação da política externa, porque há uma crescente pressão por intervenção nessa área ou por produzir respostas para processos sobre os quais esses atores domésticos não possuem mecanismos de influência e nem participação. As estruturas parlamentares e burocráticas (estatais) nacionais estão sendo pressionadas a repensar suas atribuições e funções, e a elaborar novos mecanismos para lidar como essa nova agenda de trabalho porque de acordo com a cultura democrático-liberal, as atribuições parlamentares referem-se a:

- representação: funciona como um instrumento de intermediação entre governo e sociedade, canalizando a transmissão de demandas e respostas entre ambos;

- legislação: participando de todas as fases do processo decisório (iniciativa, discussão e deliberação), embora atualmente haja uma participação crescente do governo nessas fases, apesar da ideia de separação de poderes e da atribuição dessa função para o Legislativo;
- controle do executivo: o Legislativo teria como prerrogativa, a constante vigilância do comportamento do governo, utilizando diversos mecanismos para tal (voto de desconfiança, interpelação e pedido de explicações, inquéritos, controle sobre o orçamento etc.);
- legitimação: o Legislativo é a esfera de diálogo, negociação e representação dos diversos interesses presentes na sociedade, sendo o espaço privilegiado para a produção de consenso/dissenso em relação às decisões tomadas pelo governo.

Estas funções são exercidas por estruturas que variam de acordo com os momentos históricos, sua evolução institucional e cultura política. De todos modos, o Parlamento é o centro do debate político moderno, sendo a instância na qual se produz a inovação social à medida que ela possui a capacidade e atribuição de introduzir novas regras e a ampliação de direitos. Justamente por isso os legislativos são hoje pressionados a responder às demandas sociais originadas pelos desdobramentos da globalização, sem possuir os instrumentos adequados para tal. A saída mais comum para lidar com essas pressões tem sido a sua internacionalização por meio da chamada diplomacia parlamentar (Drummond, 2010).

Nas últimas décadas multiplicaram-se as iniciativas de diplomacia parlamentar, com diferentes lógicas, funções, objetivos e institucionalidade. Uma primeira distinção entre elas refere-se à sua função, formando-se dois grupos: instâncias de diplomacia parlamentar e instituições de processos de integração. O primeiro abarca toda e qualquer iniciativa de articulação interparlamentar que não esteja diretamente ligada à institucionalização de um processo de integração (segundo grupo). Esta classificação ainda é bastante genérica porque existe uma grande diferenciação entre essas

experiências de cooperação parlamentar, especialmente no tocante à sua institucionalidade, pois algumas possuem status jurídico de direito internacional público e outras não.

Neste último caso, existem assembleias internacionais com status jurídico de direito internacional público (formalmente institucionalizadas) e sem ele (são estruturas informais juridicamente), como é o caso do Parlamento Amazônico e do Parlamento Indígena. As assembleias internacionais com status jurídico podem ainda ser subdivididas em dois grupos distintos: instâncias de diplomacia parlamentar[18] e instituições de processos de integração[19] (ibidem).

Essas experiências variadas de ação parlamentar internacional têm em comum o reconhecimento da necessidade de uma articulação transnacional para lidar com uma determinada questão, seja porque os congressos nacionais não estão preparados para lidar com ela, ou porque não são suficientes. É o mesmo princípio que, segundo a teoria da interdependência complexa, estimularia os Estados a participar de arranjos institucionais internacionais.

Deste modo, algumas iniciativas de cooperação interparlamentar estão voltadas para temas específicos como segurança, cultura e meio ambiente, ou para questões mais amplas que se desdobram em múltiplos pontos, como no caso dos processos de integração que estimulam não só a cooperação entre os governos, mas também entre atores sociais, políticos e econômicos conscientes de que a nova

---

18 Alguns exemplos: Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; Conselho Nórdico; UIP (União Inter-Parlamentar); Assembleia Báltica; Assembleia Parlamentar da Cooperação Econômica do Mar Negro; Conferência Parlamentar da Iniciativa Centro-Europeia; Assembleia Interparlamentar da comunidade dos Estados Independentes; Parlamento Latino-Americano (Parlatino); Assembleia da União da Europa Ocidental; Assembleia Parlamentar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan); Assembleia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE); Fórum Interparlamentar para as Américas (FIpa).

19 Alguns exemplos: Parlamento Europeu; Parlamento Andino; Parlamento do Mercosul; Parlamento Centro-Americano; Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental; Assembleia Legislativa da África Oriental; Organização Interparlamentar da Asean (Aipo em inglês).

realidade está inserida em um sistema interdependente, limitando a capacidade de controlar e responder isoladamente às demandas.

No caso dos Estados, tal cenário apresenta uma limitação na sua autonomia e traduzindo-se num dilema para os formuladores e tomadores de decisão: reafirmar a soberania estatal por meio de decisões unilaterais ou formar instituições multilaterais e a elas aderir. Na teoria da interdependência (Keohane; Nye, 1989), as relações entre os Estados se desdobrariam em um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos e controlam seus efeitos.

No caso de atores não-estatais esse processo de cooperação internacional é relativamente mais simplificado porque não envolve uma discussão sobre soberania. No entanto, no caso das experiências parlamentares há uma preocupação com a questão das atribuições e da legitimidade. As estruturas parlamentares internacionais muitas vezes não encontram respaldo legal para seu funcionamento ou apresentam dificuldade de internalizar as decisões e consensos obtidos.

Outro aspecto que torna ainda mais complexa a cooperação transnacional interparlamentar é a dificuldade de democratizar essas instâncias, uma vez que na esfera internacional as instituições e a própria lógica do sistema não estão pautadas pelo pressuposto democrático. E ainda que a questão democrática estivesse superada no âmbito da cooperação internacional, resta o problema de como internalizar decisões e consensos que nem sempre atendem aos interesses preponderantes na sociedade nacional.

Um ponto de partida interessante para essa reflexão é dado pela corrente neo-institucionalista porque supõe que a presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos (Keohane, 1989) e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais por terem impacto sobre: os fluxos de informação e as oportunidades de negociação; a habilidade dos governos de controlar o cumprimento dos compromissos, tanto de sua parte como a dos demais (dando credibilidade aos comprometimentos assumidos); e as expectativas

em torno dos acordos internacionais, as quais tendem a se tornar mais positivas.

Desta forma, o neoinstitucionalismo considera que os comportamentos dos atores devem ser explicados levando em consideração o contexto institucional em que se desenvolvem, uma vez que as instituições funcionam como constrangimentos ou obrigações que dão forma à interação humana, representando as regras do jogo dessas relações. Elas são procedimentos organizados e estabelecidos, que delimitam uma ordem ou padrão social consolidado entre os atores.

À medida que se estruturam novas instâncias de participação, seu impacto vai além da mera criação de mecanismos para responder às demandas, gerando mudanças na agenda política que podem fugir ou extrapolar os limites definidos pelo Estado-Nação, tendo a capacidade de levar a um aprofundamento da cooperação.

No caso europeu, as instituições regionais receberam autoridade dos governos para executar suas funções, desfrutando de uma autonomia parcial. Com o passar do tempo utilizaram parte desta autoridade para seus próprios propósitos, entre eles aumentar essa autonomia, gerando uma disputa entre os governos nacionais e as organizações comunitárias em torno dessas lacunas de controle dos primeiros sobre as segundas.

Paul Pierson (1998) analisa como esse mecanismo ocorreu no caso da Europa, demonstrando que a evolução das organizações comunitárias e das suas políticas públicas levaram ao surgimento de lacunas no controle dos Chefes de Governo, criando espaços para a participação dos atores não-governamentais que influenciam a integração ao mesmo tempo em que limitam a margem de manobra de todos os atores políticos, inclusive para evitar esse processo levando ao que este autor chama de *lock in*.

A expansão das atividades políticas e das decisões das instâncias comunitárias na integração europeia aumentaram o número de atores envolvidos, provocando maior complexidade e, segundo Pierson, uma sobrecarga que facilitou o aparecimento de consequências inesperadas e de falhas no controle dos Estados-membros sobre as instituições do bloco.

Como resultado, uma vez instituída a falha de controle é muito difícil voltar atrás porque enfrenta-se a resistência dos atores organizacionais da comunidade e aparecem obstáculos institucionais para reformas na Comunidade Europeia – no sentido de estabelecer retrocessos – que representam custos excessivos para os chefes de governo, que tiveram como única margem de manobra evitar que esses erros se repetissem nos novos acordos e instituições.

Ainda que a dinâmica europeia do *lock in* não tenha relação direta com a situação atual do Mercosul, a institucionalização do Parlasul tal como foi pensada, abre a possibilidade de imprimir esse tipo de lógica do *lock in* num processo de integração caracterizado pelo seu apego às estruturas institucionais intergovernamentais que, em princípio, seriam barreiras para o desenvolvimento dessas falhas de controle, direcionando o processo para uma tendência de aprofundamento.

O próximo capítulo analisa de forma mais aprofundada as motivações para a criação do Parlasul e as implicações de sua institucionalização. O importante para a presente argumentação é apontar que este órgão do Mercosul resultou da pressão de grupos favoráveis à ideia de um processo integracionista mais amplo e aprofundado. Justifico essa afirmação com duas observações: em primeiro lugar, já existia uma instância de participação para os representantes dos Congressos nacionais dos países-membros, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC); em segundo, a decisão em estabelecer eleições diretas para a escolha dos representantes parlamentares.[20]

Na visão de seus defensores, a existência de um parlamento regional promoveria um aprofundamento no processo trazendo o debate político para o seu cotidiano, estimulando a formação de uma identidade política e uma cidadania regional (Dr. Rosinha, 2009).

Este grupo se fortaleceu com a ascensão dos governos de esquerda que venceram as eleições nos países do Cone Sul no início dos anos 2000 e foram sensíveis à concepção de que a cooperação entre

---

20 Discutirei adiante de forma mais aprofundada a negociação referente à questão das eleições diretas.

essas nações era uma questão de identidade regional que ultrapassava a preocupação com os aspectos comerciais. Neste novo contexto, a ampliação institucional foi entendida como uma evolução natural para estimular o aprofundamento e a democratização do processo.

Embora permaneça a lógica intergovernamental na construção institucional do Mercosul, a nova realidade demanda maior envolvimento das esferas de representação social – especialmente dos políticos –, como forma de aumentar a *accountability* e a democracia no seu interior. Como apontam Keohane e Nye (2000-b), essa democratização de estruturas internacionais pressupõe o estabelecimento de uma *accountability*, assim como a definição de quem são os representados e como se dá o processo de legitimação das decisões a partir de regras e procedimentos previamente definidos – inclusive de como devem ser os mecanismos de participação –, e qual sua real capacidade de gerar respostas às demandas.

Além disso, a criação de um parlamento emprestava ao discurso de relançamento do Mercosul uma força simbólica importante porque trazia para o âmbito regional a figura de uma estrutura representativa dos sistemas políticos democráticos, simbolizando a incorporação da sociedade por meio de seus representantes e a vigência de uma nova agenda de negociação.

Esse papel de consolidação do processo não resulta de uma atuação deliberada por parte dos parlamentares no sentido de assumir esse papel, pois esse objetivo não aparece na sua agenda ou propostas. No entanto, o Parlasul não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes, pois todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

Portanto, em princípio essas características poderiam credenciar essa instância a potencializar uma mudança como resultado de uma consequência inesperada: os parlamentares eleitos pelo voto direto ao atenderem aos seus interesses próprios, gerariam coletivamente um resultado inesperado que pode alterar os rumos da integração

voltando-a para um processo de aprofundamento que no caso do Mercosul não é desejado neste momento pelos governos nacionais.

Embora até o momento os governos tenham desempenhado um forte controle sobre as instituições do Mercosul e em seu processo decisório, não há garantias de que as novas regras definidas para a participação parlamentar não provocariam pressões por mudanças que podem alterar esse cenário e inclusive a agenda do bloco regional. Isto porque à medida que a integração avança no tempo tende a incorporar novos atores e a ter que lidar com os resultados de suas decisões, com seus efeitos colaterais imprevistos ou não-antecipados.

Esse é o pressuposto por trás da Teoria do Caos: como os efeitos são imprevisíveis, não é possível estabelecer antecipadamente os resultados de determinadas decisões, ainda que estas sejam aparentemente insignificantes (Keohane; Nye, 2000-b). O neoinstitucionalismo busca dar maior previsibilidade a essa incerteza, reforçando o papel das instituições políticas enquanto uma engenharia institucional que delimitaria os comportamentos dos atores e determinaria os efeitos em contextos semelhantes.

Mas isso não elimina a incerteza. As instituições são normas e procedimentos que simplificam o processo de interação entre os atores, limitando-lhes as escolhas e determinando seus comportamentos, facilitando o acesso às informações necessárias para a tomada de decisão e diminuindo os custos de realizar escolhas. Apesar desse lado positivo, a racionalidade dos atores é limitada pela capacidade destes de medir e conhecer seu entorno, reconhecendo que é impossível ter toda a informação e realizar todos os cálculos demandados para se atingir a certeza.

Portanto, as instituições são soluções relativamente eficientes aos problemas da ação coletiva porque as rotinas institucionais reduzem os custos entre indivíduos e grupos – resultantes dessa informação incompleta sobre a conduta dos demais atores –, induzindo a um determinado processo de reprodução dos comportamentos que gera alguma previsibilidade, mas não certeza.

Dentro dessa lógica neo-institucional, a função estratégica das instituições é definir a forma em que a interação se desenvolverá,

sendo um instrumento para estruturar e ordenar o ambiente, que se adapta às mudanças e novas demandas do contexto. Ou seja, a eficiência das instituições fundamenta-se na sua capacidade de garantir a repetição dessas rotinas de comportamento e regras de jogo ao longo do tempo e de ajustá-las num processo contínuo de mudança institucional, no qual são criadas rotinas cada vez mais complexas como instrumentos para reduzir as incertezas existentes nas interações entre os atores sociais.

Utilizando esse pressuposto neo-institucional para analisar o Mercosul, podemos afirmar que:

- a estrutura institucional do Mercosul apresenta esse desenvolvimento dinâmico;
- mas as regras e procedimentos permanecem rígidos e pouco flexíveis.

Ao longo de seus mais de vinte anos de existência o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma, ao desdobrar antigas estruturas em novas instâncias e ao criar organismos para atender a novos temas que foram sendo incorporados nas negociações. Isso trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e de participantes envolvidos (entendidos aqui como representantes dos Estados-membros).

Uma análise sobre a evolução institucional do Mercosul a partir de seus organogramas[21] evidencia como esse processo se ampliou após o Protocolo de Ouro Preto de 1994 que estabeleceu a constituição da estrutura institucional definitiva do bloco, complementando o Tratado de Assunção de 1991 que é o acordo-quadro de todo o processo.

Os organogramas apresentam três tipos básicos de órgãos: os decisórios, os deliberativos e de assessoramento, e os consultivos. Participam do primeiro grupo apenas o Conselho do Mercado

---

21 Estes podem ser encontrados no site do próprio Mercosul e no do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Os órgãos consultivos são integrados em geral por representantes da sociedade, como no caso do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Todos os demais são instâncias de deliberação e assessoramento nas negociação.

De todas as instâncias apresentadas nestes organogramas, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco mantiveram as mesmas características iniciais.[22]

Esse desenvolvimento institucional pode ser entendido como uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores. Portanto, as normas e procedimentos permanecem rígidos e pouco flexíveis.

Desde o início, o processo decisório do Mercosul caracteriza-se pela difusão de instâncias de discussão – geralmente coordenadas por representantes dos ministérios de relações exteriores que orientam os trabalhos de acordo com a agenda pré-estabelecida pelos governos –, e a concentração decisória, não havendo ampliação da mesma desde o Protocolo de Ouro Preto de 1994, pelo qual se criou a Comissão de Comércio que assessora o GMC e tem por objetivo conduzir a política comercial acordada pelos quatro Estados Partes.

Os Grupos Ad Hoc (GAH), os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas assessoram e subsidiam os trabalhos do GMC, que é o órgão executivo do Mercosul. Embora seu papel seja regulamentar a aplicação do Tratado de Assunção, assegurar

22 A Secretaria Administrativa sofreu uma pequena alteração com o Protocolo de Ouro Preto: foi incorporada ao organograma do bloco, mas não alterou seu status de instância de apoio operacional.

o avanço da integração regional e negociar acordos com terceiros países e/ou integrações regionais, é nesta instância que se deliberam quais serão as resoluções encaminhadas para o CMC.

Ou seja, ainda que nos organogramas o CMC apareça como o órgão máximo do Mercosul e responsável final pela tomada de decisão, na prática é no âmbito do GMC que se definem as escolhas sobre quais serão as políticas a serem decididas. Propostas produzidas pelo Parlasul (e pela antiga Comissão Parlamentar Conjunta) e pelos Foros Consultivos, por exemplo, são encaminhadas ao GMC que as analisa e determina quais delas tramitarão pelo CMC. Esse filtro exercido pelo GMC muitas vezes desestimula a atuação dessas instâncias de representação da sociedade porque limita a sua capacidade de produzir resultados efetivos.

A falta de resultados positivos gera expectativas negativas em relação aos benefícios que a integração produz, ainda que os números e os resultados efetivos demonstrem o contrário. Mas o grau de comprometimento com o processo está fundamentado na percepção, especialmente para aqueles atores que não fazem parte do núcleo decisório, daí a importância no caso de processos de integração como o Mercosul de estabelecerem mecanismos para aprimorar a participação.

Dentro da lógica institucionalista, a ação dos atores é condicionada pela interpretação que os indivíduos fazem das instituições que são criadas para resolver um problema de ação coletiva, reduzindo as incertezas na negociação. O estabelecimento de um processo de cooperação regional e de uma estrutura institucional como a do Mercosul, não podem ser explicados apenas como resultado de vontades políticas de governos ou de pressões empresariais. Resultam da necessidade de estabelecer um sistema de governança para lidar com uma realidade complexa em que cada um dos atores envolvidos – neste caso, os Estados – percebem que isoladamente é menor suas chances de atingir um resultado ótimo.

> *[...] interdependence leads to interactive decision making and generates the potential for collective-action problems in the sense that individual*

> *actors, left to their own devices in an interdependent world, frequently suffer joint losses as a result of conflict or fail to reap joint gains due to an inability to cooperate [...].* (Young, 2000, p.4)

A institucionalização da relação neste caso permite aos atores estabelecerem não somente as regras e princípios que guiarão a interação entre eles, mas também delimita as possibilidades de escolhas e ações possíveis, dando maior previsibilidade e segurança ao processo decisório. Essa expectativa em relação ao comportamento do outro acaba definindo e restringindo as estratégias adotadas pelo ator para alcançar seus fins, permitindo a sedimentação de um aprendizado fundamentado nas experiências comuns que levarão a interpretações convergentes e permitem a construção de uma cooperação.

A experiência de participação numa instituição potencializa a convergência de interesses na medida em que os atores percebem ao longo do tempo quais são os reais limites para a sua ação e a dos demais, e dentro desses contornos estabelece sua estratégia e escolhas. É desta forma que as instituições reduzem os custos de participação/negociação porque diminuem o grau de incerteza nas relações.

Os momentos de crise do Mercosul se dão justamente em função de sua incapacidade de reduzir a incerteza de seus participantes nos momentos decisórios. O comportamento prevalecente entre os representantes governamentais desde o final do período de transição (especialmente após as crises econômicas do final dos anos 1990) é o de descumprimento dos acordos e o estabelecimento de exceções às regras. No caso dos demais atores, a percepção é de pouca efetividade de sua participação, desestimulando seu envolvimento.

O comprometimento com as regras pressupõe que o ator considere realmente que os demais também acatarão o acordado (aceitando inclusive os custos envolvidos) e que o descumprimento do acordo implicaria em algum tipo de punição que reduziria os possíveis benefícios advindos dessa escolha, desestimulando a adoção de uma estratégia não cooperativa (Young, 2000).

Isso não elimina os conflitos de interesse e as disputas no âmbito das instituições, mas estes são resolvidos dentro das regras e

normas pré-estabelecidas e conhecidas por todos, reconhecendo que a cooperação e a coordenação das ações individuais pode gerar um bem-estar para o grupo maior do que as iniciativas autônomas. Deve prevalecer entre os participantes a percepção de que todos os interesses podem ser levados em consideração e, em algum momento, serem atendidos.

Di Maggio e Powell (1999) afirmam que as instituições políticas são acordos *ex ante* quanto à estrutura de cooperação que diminuem os custos de transação, reduzem o oportunismo e outros desvios, aumentando as possibilidades de benefícios por meio da cooperação. Além disso, a definição das próprias regras faz parte da dinâmica institucional que paulatinamente adapta-se ao seu entorno e às pressões internas, permitindo mudanças para sua melhor adequabilidade e para a manutenção de sua capacidade de continuar atendendo aos interesses de seus integrantes.

O Mercosul apresenta uma tensão nesse caso, porque ao mesmo tempo que os discursos reforçam a importância do processo integracionista para os países-membros e para as estratégias em outras instâncias internacionais, há dificuldade em fortalecer sua estrutura institucional e dar mais estabilidade às relações, inclusive promovendo mudanças institucionais significativas.

As tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório que apresentou ao longo do tempo uma série de problemas: déficit democrático, pouca efetividade, lentidão, incerteza etc. Tais ampliações coincidem com os momentos de relançamento da integração, quando os governos apresentam uma disposição em promover inovações institucionais a fim de impulsionar uma nova dinâmica no processo integracionista, mas procurando manter de intacta a característica central do bloco: o intergovernamentalismo.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que os presidentes dos quatro países-membros acordaram em 2003 promover um novo impulso na integração regional a partir de um ajuste institucional e pela ampliação da temática social nas negociações.

Consideraram como um passo fundamental a institucionalização de um parlamento regional que suscitou desde o início um intenso debate entre os céticos sobre necessidade dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio, e os defensores do aprofundamento do processo que entendem a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo, e para a qual o parlamento é um instrumento central na sua consolidação e democratização.

De acordo com o neoinstitucionalismo as mudanças institucionais dependem das condições de negociação e influência dos atores, permitindo que as instituições sejam redesenhadas a partir de projetos e interesses próprios dos envolvidos. Neste caso, as mudanças políticas nos cenários domésticos com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros permitiu a ascensão ao processo decisório do Mercosul de grupos com uma outra concepção de integração.

Embora este novo grupo defenda um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia para as instâncias regionais.

A discussão do próximo capítulo centra-se em demonstrar como essa contradição desestabiliza e inviabiliza a consolidação da cooperação, a partir da discussão sobre a institucionalização do Parlasul que representa uma modificação na lógica preponderante dos negociadores quanto ao significado do aprofundamento da integração, aceitando ou não a transferência de autoridade e autonomia para a institucionalidade regional. Neste sentido, a compreensão das lógicas presentes nas quatro delegações parlamentares e a análise específica do comportamento parlamentar brasileiro – tanto na CPC como no Parlasul –, permitem compreender as motivações de suas ações e como elas afetam a própria evolução da integração no Cone Sul.

Partindo do pressuposto institucionalista de que é difícil controlar a direção que as mudanças institucionais seguirão, pois não é possível garantir quais serão os efeitos e resultados das mesmas

(Tsebelis, 1998), o intuito desta análise é apontar possíveis cenários para a integração a partir de dados concretos e levando em consideração os desdobramentos ocorridos no caso Europeu.

A forma como a atuação parlamentar aconteceu na Europa não pode ser reproduzida no caso do Mercosul ou considerada como modelo a ser seguido porque toda institucionalização – e modificações substanciais das regras formais que esta venha a sofrer ao longo do tempo – será sempre condicionada pelo conjunto dos constrangimentos informais que fazem parte da bagagem cultural da sociedade em que esta se dá. Portanto, embora possa existir um mimetismo institucional e comportamental, as instituições se desenvolverão de forma diferenciada e criarão padrões particulares para suas rotinas de reprodução.

Powell e DiMaggio (1999) afirmam que por meio das instituições os atores associam determinadas ações com situações específicas, levando em conta as regras que definem como sendo adequado dentro daquela interação. Isso pressupõe que essas normas compartilhadas devem ser adquiridas através da socialização, educação, capacitação ou na aceitação de convenções, o que por sua vez implica que exista de alguma forma alguma identificação ou aceitação prévia das mesmas, a partir de experiências anteriores porque as escolhas que são constantemente feitas pelos atores tomam como base a experiência em situações semelhantes e em relação aos padrões de obrigação dentro das suas estruturas culturais e históricas.

As duas visões da integração estão em constante tensão no caso do Cone Sul, mas nos momentos que convergem – por diferentes razões – produzem efeitos mais negativos do que positivos. Os defensores de uma integração mais limitada e pragmática (como diria Rubens Barbosa) são fortemente questionados nos momentos de crise e pressionados a assimilar a agenda dos entusiastas de uma integração profunda, como forma de garantir o apoio à continuidade do processo, uma vez que ambos os lados defendem a sua continuidade.

O problema está em que quando produzem essas respostas, os pragmáticos não possuem uma proposta alternativa à situação (pode-se dizer que falta-lhes um projeto de longo prazo mais acabado)

e adotam como modelo a experiência europeia que por sua longevidade e bons resultados é concebida como um parâmetro ideal do que deve-se fazer. A reprodução de instâncias europeias no Mercosul permite a convergência dos dois grupos, garante legitimidade ao processo, mas não supera os seus problemas.

De acordo com os depoimentos dos entrevistados por esta pesquisa, a experiência europeia serviu como parâmetro para a proposta do Parlamento do Mercosul porque era a mais avançada e conhecida, mas havia o reconhecimento de que os contextos e características de cada processo deveriam ser levados em conta na formulação da proposta do Parlasul, a qual deveria estabelecer regras, procedimentos decisórios e atividades que condicionassem os comportamentos de seus participantes no âmbito regional, guiando as interações entre eles, e ao mesmo tempo refletir suas características domésticas permitindo uma identificação real com a nova instituição.

Tendo em conta essa questão a pesquisa desdobrou-se em duas linhas: conhecer a experiência do Parlamento Europeu e compreender as características centrais, e o processo de representação parlamentar no próprio Mercosul. Estas análises permitiram entender tanto qual seria o horizonte da proposta do Parlasul (a partir do modelo europeu), quanto os limites comportamentais que as diferentes delegações poderiam assumir a partir de suas experiências anteriores.

3
Parlasul: o difícil equilíbrio entre discurso e prática[1]

Em 2003 quando os presidentes dos países do Mercosul concordaram em dar um novo impulso à integração regional, reforçaram a ideia de que o aprofundamento da agenda integracionista passaria por um ajuste institucional e pela ampliação da temática social em sua agenda de negociações. Consideraram como um passo fundamental neste sentido a institucionalização de um parlamento regional, como esfera tanto dessa ampliação temática como estrutural.

A institucionalização de um parlamento no Mercosul suscitou desde o início um intenso debate. De um lado, o questionamento da necessidade dessa instância porque muitos consideram o Mercosul como uma União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio. Neste cenário, uma instância legislativa estaria inadequada ao estágio da integração.

No outro extremo, e compartilhando o otimismo presidencial, estão os defensores do aprofundamento do processo que entendem a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas inclusive como uma questão de identidade ou destino

1 Este capítulo baseia-se nos dados e conclusões obtidos na pesquisa que coordenei – *Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?* – com financiamento do CNPq.

coletivo, e para a qual o parlamento é um instrumento central na sua consolidação e democratização.

Embora o intenso debate gerado por essas visões, há poucos estudos sobre o impacto real da ação parlamentar no âmbito do Mercosul, ainda que esta ocorra desde o início desse processo por meio da extinta Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC).[2] Essa lacuna nas análises sobre as consequências da participação legislativa na integração torna esse debate muito mais ideológico e não contribui para o real aprimoramento das instituições regionais.

Esta análise pressupõe que por princípio o estabelecimento de um parlamento é um avanço no sentido de um aprofundamento no processo de integração porque representa a incorporação de uma agenda mais ampla, que ultrapassa os limites dos acordos comerciais. Contudo, não é uma variável causal, apenas sua existência não garante que isso ocorra como supõem os defensores da ampliação da integração, dependendo da capacidade dessa instância de interferir no processo decisório e se fortalecer como uma esfera de representação de interesses.

Reafirmo que a análise trabalha também com os pressupostos de que não há nos governos do Mercosul disposição em retroceder do atual estágio de integração, mantendo-se a vontade política, e que apesar da defesa de um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permanece estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia para as instâncias regionais.

A institucionalização do Parlasul resultou principalmente da pressão do grupo defensor da integração mais ampla. Justifico essa afirmação com duas observações: em primeiro lugar, já existia uma instância de participação para os representantes dos Congressos nacionais dos países-membros, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM); em segundo lugar, a decisão

2 Ainda hoje é escassa a bibliografia encontrada sobre a experiência parlamentar no Mercosul.

em estabelecer eleições diretas para a escolha dos representantes parlamentares.[3]

O Parlasul não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes, todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

O interessante no caso do Parlasul é que esse posicionamento pró-aprofundamento encontrou respaldo naqueles que defendem um processo mais restrito. A discussão deste capítulo centra-se na reflexão sobre o papel do Parlamento do Mercosul nessa tensão entre as duas percepções sobre a integração, e em que medida este representa uma modificação na lógica preponderante dos negociadores quanto ao significado do aprofundamento da integração, aceitando ou não a transferência de autoridade e autonomia para a institucionalidade regional.

A evolução da representação parlamentar no Mercosul

Oliver Dabène expressa de forma clara e direta a percepção daqueles que analisam a participação parlamentar no Mercosul: "*La ausencia de tradición parlamentaria en la región, y el descrédito profundo que golpea a las clases políticas, hacen dudar del potencial legitimador de un Parlamento* [...]" (2004, p.127). Essa constatação retrata bem a realidade até o momento, mas não representa uma verdade, pois por trás deste panorama pessimista encontramos novos questionamentos e comportamentos que poderão impulsionar mudanças importantes.

3 Discutirei adiante de forma mais aprofundada a negociação referente à questão das eleições diretas.

Inicialmente a integração recebeu pouca atenção dos Congressos voltados quase que exclusivamente para as chamadas questões nacionais, especialmente a reformulação das relações entre os poderes Executivo e Legislativo e a superação dos problemas econômicos.

A atenção parlamentar para a integração começou de fato somente a partir do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, assinado em 29 de novembro de 1988 que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) e instituiu a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração (CPCI).

A criação da Comissão Parlamentar Conjunta pelos órgãos do Executivo foi um ato de interesse pragmático das instâncias decisórias dos governos no sentido de garantir maior agilidade na implementação dos acordos estabelecidos no âmbito da integração pela Comissão de Execução[4] e que necessitassem de aprovação do Legislativo, mas tomando o cuidado de não lhe atribuir a capacidade de intervir nas negociações. Não houve qualquer mobilização anterior dos parlamentares reivindicando essa participação, na verdade os Congressos foram convocados a indicar doze legisladores de cada país para cumprirem um mandato de dois anos nesta comissão.

No caso brasileiro, a característica da participação parlamentar no Mercosul até a constituição do Parlasul foi de distanciamento entre a integração e os interesses ou agenda do Congresso. Houve nesse período um desconhecimento constante no legislativo nacional sobre a sua própria atuação no bloco regional. A mesma constatação se encontra em relação aos demais países do Mercosul.

Mesmo quando a integração se ampliou com o Tratado de Assunção, não houve uma alteração significativa na situação dos representantes parlamentares. A estrutura institucional do Mercosul naquele momento estabeleceu dois órgãos com capacidade de

4 Integrada por "[...] ministros de Relações Exteriores e Culto, de Economia e o secretário de Indústria e Comércio Exterior (pelo lado argentino); pelo lado brasileiro, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Indústria e Comércio e o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional" (Mariano, 2001: 76)

poder decisório – o Conselho Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum –, e duas outras instâncias sem a atribuição de órgão do Mercosul e, consequentemente, também sem poder decisório – a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) e a Secretaria Administrativa do Mercosul.

Contudo, o Tratado de Assunção, não especificou como se daria a troca de informações dessa Comissão com as instâncias decisórias do Mercosul e nem qual seria concretamente o seu papel (Mariano, 2001; Oliveira, 2003). Estas especificações se definiriam no Regimento Interno da CPC, o qual só foi aprovado em 6 de dezembro de 1991, durante a III Reunião dos Parlamentares do Mercosul, realizada em Montevidéu.

Como observa Mariana Vázquez (2001), o referido Regulamento[5] estabeleceu funções que não estavam presentes no Tratado de Assunção e, acrescento, não referidas em qualquer documento anterior neste processo de integração, como estabelecer ações para a instalação de um parlamento regional, realizar estudos sobre harmonização legislativa e a criação de normas de direito comunitário.

No entanto, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul no período de transição (março de 1991 a 31 de janeiro de 1994) não logrou desempenhar tais atribuições mais abrangentes que estabelecera para si, como tampouco realizou funções deliberativas e de formuladora de propostas, o que implicaria ampliar seu papel dentro do processo decisório, ou seja, ter uma participação efetiva nas discussões e capacidade de implementação de uma agenda, e elaboração de normativas (Mariano, 2001).

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul herdou tacitamente as características da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, no que tange à sua função consultiva e também no que diz

---

5 Não consta no Regimento Interno da CPC as diretrizes e mecanismos para a internalização da normativa do Mercosul nos ordenamentos jurídicos dos Estados como argumenta Rivas (2006: 3): *"[...] las referencias presentes en el TA en lo referente a la adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del Mercosur son escasas, situación que variará con la firma, en 1994, del Protocolo de Ouro Preto"*.

respeito ao não-ingresso na estrutura organizacional do Mercosul, mantendo-se à margem do processo decisório do bloco.

A centralização do processo decisório do Mercosul nos representantes do Poder Executivo era uma característica já presente no período anterior e que se consolida com o Tratado de Assunção, traduzindo-se na opção pela intergovernamentalidade institucional e justificada pela necessidade de maior agilidade nas decisões para poder atingir a meta ambiciosa estabelecida pelo Protocolo de Las Leñas.

Além das dificuldades internas ao próprio processo de integração, a atuação parlamentar encontrava obstáculos também dentro dos Congressos. Por exemplo, a seção brasileira da CPC não se constituiu como comissão parlamentar permanente nesse período, portanto, não obtinha recursos para realização de seus trabalhos.

A falta de reconhecimento como uma comissão permanente do Congresso limitou suas ações, não somente pelos aspectos orçamentários, mas devido ao fato de que "[...] suas atividades não entram na agenda oficial do Congresso" (Oliveira, 2003, p.159). A consequência imediata foi o esvaziamento do próprio papel da CPC como agilizadora da entrada em vigor das normas emanadas do Mercosul e como harmonizadora da legislação entre os países, já que não tinha repercussão alguma no Congresso (Oliveira, 2003, Mariano, 2001).

O fato da CPC não fazer parte da estrutura do Mercosul e não existir como comissão parlamentar permanente em seus respectivos Congressos[6] dificultava sobremaneira a realização de seus trabalhos. No primeiro caso encontrava dificuldade para acompanhar as negociações porque não recebia informações do GMC sobre o andamento das mesmas.

---

6 Os Parlamentos argentino e brasileiro reconheceram posteriormente as respectivas seções nacionais da CPC como comissão permanente, porém as seções nacionais de Paraguai e Uruguai não eram reconhecidas, como indica: "*[...] a excepción de los Parlamentos argentino y brasileño, las Secciones Nacionales no poseen una estructura orgánica en las Cámaras Legislativas (composición, atribuciones, plazos, etc.)*" (Ventura; Perotti, 2004, p.72).

Durante o período de transição, os parlamentares acreditavam que essa dificuldade em receber informações dos órgãos decisórios do Mercosul acontecia porque a CPC não fazia parte da estrutura institucional do bloco. Contudo, após o Protocolo de Ouro Preto quando a Comissão passou a integrar formalmente essa estrutura, esse problema persistiu (Mariano, 2001).

A implicação central dessa desinformação por parte da CPC é que as normativas produzidas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) eram decididas sem nenhuma participação parlamentar, cuja atuação restringia-se a analisar as decisões para incorporá-las nas legislações nacionais sem capacidade de alterá-las, devendo simplesmente aprovar ou rejeitar as mesmas.

O depoimento do então Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN) exemplifica essa situação: "[...] Devemos aprovar ou rejeitar. O aprovado depende da ratificação feita pelo Presidente, e não aprovar fica difícil porque às vezes já está funcionando na prática [...]" (Lopes, 2000).

Rivas (2006) aponta[7] que as internalizações da normativa do Mercosul às legislações nacionais por intermédio das seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta tiveram escassos resultados. Particularmente no caso do Brasil, menos de 1% das normas do Mercosul foram ditadas por processo legislativo.[8] O restante das normativas internalizou-se por meio de instrumentos do Executivo (Decretos, Resoluções, Portarias, entre outros).

Internamente aos Congressos Nacionais, as seções da CPC não tinham mecanismos para fazer cumprir suas atribuições de agilização e harmonização das normativas Mercosul, e, portanto, estas deveriam seguir os trâmites ordinários nas duas Casa para sua aprovação, o que poderia levar anos para acontecer.

---

7 Os dados analisados correspondem ao período após a assinatura do Tratado de Assunção até o final de 2003.

8 Dentre os Países Membros, a Argentina obteve melhores resultados na incorporação de normativas por intermediação Parlamentar, com 8,63% das normas incorporadas; seguido do Paraguai com 3,10%; e Uruguai com 3,05% (Rivas, 2006).

A assinatura do Protocolo de Ouro Preto (em 1994) promoveu algumas mudanças na Comissão Parlamentar Conjunta: foi reconhecida tanto como órgão da estrutura institucional do Mercosul, como uma comissão permanente no Congresso; e assumiu explicitamente a função de agilização das normas emanadas pelos órgãos decisórios do Mercosul nos ordenamentos jurídicos dos países. Em suma, a CPC aceitou como sua função central o papel de despachante das decisões tomadas por terceiros no Mercosul.

Mesmo assim, em 1998 o GMC chamou a atenção para os atrasos na incorporação das normas do bloco nos ordenamentos jurídicos nacionais, tanto por processo legislativo quanto por meio administrativo. Em sua Resolução nº 22/98 cobrou dos Estados medidas mais eficazes para a aceleração da internalização. Esse questionamento se repetiu no CMC que solicitou expressamente à Comissão Parlamentar Conjunta um encaminhamento para solucionar esse problema.

A CPC, por sua vez, propôs como solução para essa situação o estabelecimento de uma maior integração com o CMC por meio de um mecanismo mais fluido de comunicação no tocante às questões legislativas com "[...] a finalidade de garantir uma participação efetiva dos Parlamentos no processo de integração regional" (CPC, 1998).

Por outro lado, verificou-se a incapacidade da Comissão Parlamentar Conjunta de garantir a aceleração da aprovação dentro dos Congressos, pois, "[...] a tramitação depende de uma série de fatores internos ao Congresso, como sua agenda, número de comissões nas quais deve tramitar, calendário, vontade política, etc." (Mariano, 2001, p.199).

Após o Protocolo de Ouro Preto permaneceram muitas continuidades na atuação da CPC, especialmente quanto à sua capacidade de influência no processo decisório da integração porque continuou a produzir recomendações sem valor legal ou obrigatoriedade de consideração. Além disso, o reconhecimento formal como comissão permanente do Congresso não se traduziu em termos práticos.

A questão do reconhecimento e da incorporação da CPC na institucionalidade do Mercosul é um ponto fundamental para entender

a atuação parlamentar porque embora tenha alterado seu *status*, não significou uma modificação no seu comportamento, no seu poder decisório e nem mesmo na sua importância. O Poder Legislativo na integração permaneceu como uma instância subordinada e consultiva do Executivo.

A explicação para essa participação parlamentar limitada e reativa no âmbito regional se fundamenta basicamente no problema de sobrevivência política. Os parlamentares constataram que a atuação no Mercosul não se traduzia em dividendos políticos, a exceção daqueles cujas bases eleitorais estavam intensamente envolvidas com a integração (Mariano, 2010).

O Mercosul não era um tema central na agenda política interna dos países e nem mesmo do cotidiano dos Legislativos. O desinteresse pela política externa do país por parte da maioria da população é um fato e este apenas se torna um tema de debate público nos momentos de conflito e tensão. Normalmente, as reuniões de Cúpula do Mercosul são tratadas pelos meios de comunicação como encontros vazios e suas resoluções são vistas com ceticismo, questionando-se a contribuição desse processo para o bem-estar das sociedades.

Essa visão pessimista ficou explícita nas eleições presidenciais de 2010 no Brasil, quando o candidato José Serra assumiu publicamente que se vencesse transformaria o bloco numa zona de livre comércio apenas, pois não identificava nenhuma vantagem para o país em aprofundar essa cooperação com seus vizinhos. Essa não é uma visão isolada, embora seja minoritária, e reflete o desconhecimento em torno dos benefícios da integração para as nações participantes.

Mais do que isso, há um desatrelamento entre as negociações no âmbito do bloco e o processo político interno. De forma bastante simplista, seria como pensar que as decisões tomadas no Mercosul não possuem relação com as estratégias adotadas pelos governos para impulsionar o desenvolvimento. Portanto, existiriam duas agendas políticas: a do chamado interesse nacional estritamente doméstica e a externa que buscaria a cooperação com os demais países, e nem sempre atenta aos interesses da nação.

Os parlamentares são políticos que se mantém dentro desse sistema na medida em que são eleitos e, para tal, devem atender aos interesses centrais da nação que no imaginário popular não têm qualquer vinculação com o Mercosul, que por sua vez aparece como não tendo nenhuma relação com as questões centrais que estimulam o voto nas populações (segurança, saúde, emprego e educação).

Para se manter dentro do sistema, o parlamentar prioriza a sua atuação no âmbito nacional – o Congresso – e entende a sua intervenção no processo de integração como uma contribuição adicional, particularmente interessante para aqueles cujas bases eleitorais encontram-se em regiões onde os impactos integracionistas são mais visíveis. Como o Mercosul não é um tema importante para a opinião pública em geral, a atuação nele não se traduz em visibilidade política e nem em mais votos.

Enquanto houve forte instabilidade política e econômica nos países do Mercosul havia pouca possibilidade de pensar numa atuação parlamentar mais efetiva porque isto representaria uma potencial perda eleitoral. Essa situação se modificou a partir da nova conjuntura inaugurada no início do século XXI quando houve uma reorientação na agenda governamental.

A adoção de políticas neoliberais nos anos 1990 resultaram em estabilização monetária e reformulação do papel do Estado, mas essa estratégia entrou no novo século sob forte questionamento. Argentina e Brasil enfrentavam dificuldades econômicas desde 1998 como consequência da crise financeira internacional, e no plano social os problemas se intensificaram.

A resposta a essa situação foi dada nas eleições seguintes, com a vitória de candidatos de esquerda que defendiam uma revisão dessas políticas e propunham uma nova lógica integracionista, pautada na ideia de uma irmandade de povos e de um destino comum. A nova perspectiva implementada pelos governos do Cone Sul traduziu-se numa proposta de aprofundamento da integração que se concretizou especialmente em dois sentidos: alteração institucional e ampliação dos participantes.

Os novos governos representavam também a consolidação do processo democrático desses países e a ascensão de grupos políticos defensores de um outro modelo de integração, que vai além dos aspectos comerciais e, portanto, defendiam a ampliação da institucionalidade do Mercosul. A proposta não se restringia apenas a criar esferas de participação consultivas, mas incorporar aos poucos esses atores no próprio processo decisório e tornar a integração um tema da agenda nacional.

Para os parlamentares do Mercosul essa nova perspectiva concretizou-se na proposta de criação de um parlamento regional com atribuições mais amplas do que as desempenhadas pela CPC e com seus membros eleitos diretamente. Abria-se a possibilidade de uma redefinição do papel dos parlamentares no âmbito da integração que estaria mais próxima das funções tradicionais de um legislativo: representação, legislação e fiscalização (especialmente das ações do Executivo).

A institucionalização do Parlasul

Seguindo a proposta de constituição de um Parlamento regional, a CPC continuou elaborando estudos, iniciados efetivamente no ano 2000, especialmente tendo como promotores dessas propostas a Seção Argentina e a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta. Nesse processo os parlamentares procuraram envolver os órgãos do Executivo a fim de que "*[...] todos los órganos Mercosur, trabajen en forma conjunta para llevar adelante el fortalecimiento del proceso de integración*" (CPC, 2002).

Durante a XX Reunião Plenária da CPC em Brasília (05 de dezembro de 2002), elaborou-se a Disposição 14/02 que instava as seções nacionais desta Comissão a discutirem as modificações no Protocolo de Ouro Preto, a fim de criar um parlamento no Mercosul. Discussões essas que deveriam se realizar no prazo de um ano e meio, para produzirem resultados antes de abril de 2003, quando deveriam apresentar a proposta ao Presidente *Pro tempore* do CMC.

O resultado dessas discussões se expressou em outubro de 2003, quando foi assinado o acordo interinstitucional[9] entre CPC e CMC, como "primeira fase do processo de instauração do Parlamento regional do Mercosul".[10] O acordo interinstitucional previu o compromisso do CMC de consultar previamente a CPC nas negociações que demandassem aprovação legislativa, e em contrapartida a CPC assumiu o compromisso de agilizar a internalização das normas do Mercosul nos Congressos Nacionais através de suas Seções Nacionais.

Observa-se que os estudos voltados para a instalação do Parlamento caminhavam no sentido de operacionalizar o vínculo dos parlamentares com o órgão do Poder Executivo do Mercosul para cumprir as tarefas originárias da CPC de agilização e harmonização das normas. Como expressa Silvia Lospennato (2006, p.19): "*La idea de criar un Parlamento Regional surge de la propia necesidad de dotar al proceso de integración de instrumentos para facilitar la consolidación de sus objetivos originarios*".

Ainda assim, o acordo interinstitucional se apresentava como um grande avanço, pois a CPC, desde o seu início, buscava esse relacionamento direto com o CMC, e com esse acordo pela primeira vez teria condições de participar ativamente nas negociações com capacidade de influência. Porém, o acordo entre CMC e CPC não se efetivou: "*[...] Lamentablemente este acuerdo interinstitucional nunca se reglamenta, y como en tantos otros casos, lo que parecía un salto cualitativo queda a mitad de camino, y nunca se vuelve efectivo*" (Lospennato, 2006, p.20).

No entanto, os governos eleitos em 2003 na Argentina e Brasil,[11] eram a favor da ampliação do Mercosul, e desejavam "[...] impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a

9 Denominada emenda Alonso
10 Mercosur/CPC/DIS. 08/2003.
11 Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente.

complementação, a associação e o diálogo amplo e plural" (Consenso de Buenos Aires, 2003).

Essa carta de intenções se transformaria em um plano de ação do bloco quando foi aprovada a Decisão CMC Nº 26/03 pelos quatro Estados Partes, contendo em anexo o Programa de Trabalho 2004-2006 que estabelece diretrizes comuns para as ações comerciais, na primeira parte do documento. Na segunda parte do referido documento, denominada "Mercosul Social", se propõe impulsionar a participação da sociedade civil e a visibilidade cultural do processo de integração.

No item 3, denominado "Mercosul Institucional", há considerações para fortalecer democraticamente o bloco, através de estudos para aprimoramento nas instituições do Legislativo e do Judiciário na integração (respectivamente, tratando do Parlamento no Mercosul e do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul). No que se refere ao Parlamento, o documento expressa

> [...] considerar, no ano de 2004, proposta que elabore a CPC, relativa ao estabelecimento do Parlamento Mercosul, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, considerando como uma primeira etapa, o Acordo Interinstitucional subscrito pelo CMC e a CPC. (CMC, 2003)

Em dezembro de 2004, na XXVII Reunião do CMC em Belo Horizonte, Brasil, foi aprovado pelo Conselho a DEC. Nº 49/04 que decidiu: Art. 1. "dar continuidade à criação do Parlamento do Mercosul, como órgão representativo dos povos dos Estados Partes do Mercosul" e, como expressa o 2º artigo, investe a

> Comissão Parlamentar Conjunta na qualidade de comissão preparatória, para realizar todas as ações que sejam necessárias para a instalação do Parlamento do Mercosul. Esta instalação deverá efetivar-se antes de 31 de dezembro de 2006. A Comissão Parlamentar Conjunta elaborará um relatório de atividades, bem como o respectivo projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul para consideração do Conselho do Mercado Comum. (CMC, 2004)

A CPC constituiu o Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) para auxiliá-la na elaboração da arquitetura institucional do Parlamento. A elaboração do anteprojeto evidenciou as divergências entre os parlamentares, com difíceis negociações entre as seções nacionais da CPC em relação à tomada de decisão, representação (paritária ou proporcional), etapas de transição, mecanismos de eleição, entre outras (Lospennato, 2006).

Essas questões foram apresentadas na Cúpula da CMC em Assunção (19 e 20 de junho de 2005), quando houve intercâmbio de propostas entre a CPC e o Subgrupo de Trabalho nº 2 que propôs *"[...] algunas modificaciones, en general limitativas de los alcances del proyecto original, que forma finalmente acordadas por ambos órganos"* (Lospennato, 2006, p.21). Em 8 de dezembro de 2005, na XXIX Reunião do CMC, foi aprovada o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, pela sua DEC. Nº 23/05.

Em 22 de julho de 2006, durante a XXX Reunião do CMC, os chefes de Estado reiteraram em seu "Comunicado Conjunto" a importância da instalação do Parlamento no Mercosul para a consolidação e democratização da integração,

> *Expresaron su satisfacción por la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta durante el primer semestre, en relación a la agenda de instalación del Parlamento del Mercosur. En este sentido, coincidieron en que su puesta en marcha constituirá un hito fundamental para consolidar la integración y la vigencia de los valores democráticos del Mercosur, contribuyendo a generar una amplia base de participación ciudadana y a reafirmar la legitimidad, la pluralidad y el equilibrio institucional del bloque. Alentaron, asimismo, a la Comisión Parlamentaria Conjunta a continuar trabajando para dar cumplimiento al objetivo de que el Parlamento del Mercosur sea instalado antes del 31 de diciembre de 2006 tal cual se ha establecido en su Protocolo Constitutivo* (CMC, 2006).

Analisando o período de transição, percebe-se que os parlamentares dos quatro países tiveram sua participação restrita à Comissão

Parlamentar Conjunta do Mercosul, sem apresentar individualmente ou por meio de seus partidos um maior interesse em aprofundar e ampliar seu papel no Mercosul (Mariano, 2001). Apesar desse desinteresse, após o Protocolo de Ouro Preto a situação formal da Comissão Parlamentar Conjunta obteve avanços porque, de algum modo, a sua participação foi ampliada. No entanto, sua situação real não se alterou, já que a Comissão permaneceu distante das negociações e sem participar do processo decisório, que continua restrito aos participantes do Poder Executivo dos governos.

Uma vez que a integração no Mercosul pressupõe alguma forma de integração também na esfera social, isto exigiria maior informação e criação de canais de participação social, possibilitando maior governança sobre o processo. Os partidos políticos seriam um dos principais canais de transmissão de informações e demandas. Eles fariam a conexão entre a sociedade civil e os órgãos executivos governamentais encarregados de tomar as decisões no âmbito da integração. Sem a participação efetiva dos partidos políticos torna-se difícil concretizar de forma satisfatória essa vinculação entre a sociedade e o Estado. Assim, apenas os grupos organizados conseguiram ter alguma atuação nesse sentido, mas ela está voltada para os seus interesses particulares.

O envolvimento dos parlamentares é dificultado por vários aspectos. Em primeiro lugar está a própria ausência de uma tradição de intervenção parlamentar na formulação da política externa dos países-membros do Mercosul, função normalmente concentrada nos Poderes Executivos. Outro aspecto a ser considerado é a ausência de identidades políticas entre as esferas partidárias dos quatro países, possibilitando uma maior cooperação e interação entre os parlamentares.

No entanto, um ponto central para entender a atuação e o papel dos parlamentares no Mercosul está vinculado à própria lógica institucional e decisória desse processo. Desde o seu início, a criação de um Parlamento ou qualquer outro tipo de instância com caráter supranacional encontrou forte resistência dos governos. A estrutura decisória do Mercosul apoia-se sobre a negociação

intergovernamental, sem a criação de órgãos supranacionais, como no caso europeu.

Entramos aqui num ponto central da estratégia dos governos para o Mercosul: as justificativas em defesa do intergovernamentalismo (compartilhadas em boa medida pelos representantes brasileiros e argentinos), apontam para os riscos resultantes de uma estrutura supranacional, devido à sua autonomia em relação aos Estados, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

Nesse sentido, a perspectiva razoavelmente homogênea entre os tomadores de decisão do Mercosul, ao menos por ora, é a de que o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental, fazendo as adequações necessárias de acordo com as necessidades que surgem com o avanço da integração. Essa posição gerou desconforto nos representantes parlamentares que reivindicavam no âmbito da CPC a ampliação da institucionalização com a criação de órgãos com capacidade decisória e autônomos em relação aos representantes do Poder Executivo (Mariano, 2001). Assim sendo, para os parlamentares, o fortalecimento de sua intervenção no Mercosul passaria necessariamente pela criação de um Parlamento regional, aos moldes do europeu.

Esse mimetismo institucional não levou em conta o fato de que desde sua criação em 1952 até 1979, quando ocorreram as primeiras eleições diretas, o Parlamento Europeu vivenciou um intenso debate em torno de suas funções e papel no âmbito da integração regional. Previsto desde o princípio como uma instância de representação social a ser eleita por voto direto, a Assembleia Comum da Ceca (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), e posteriormente o próprio Parlamento Europeu, enfrentou resistências dos governos em fortalecer essa instituição.

Dessa forma, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) em dezembro de 2005. Em linhas gerais, este Protocolo define como funções básicas dessa nova instituição:

- fortalecer a cooperação entre os Parlamentos;
- agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos de cada país;
- contribuir para a representação dos interesses dos cidadãos;
- fortalecer o compromisso democrático do Mercosul.

Sua instauração retoma a questão das preocupações governamentais, nas quais a democracia é um aspecto central, pois garante legitimidade às decisões e serve como instrumento para minimizar as mobilizações contrárias à integração. Qual o tipo de democracia está se consolidando no Mercosul, onde o Parlamento fica subordinado ao Poder Executivo e não tem capacidade de interferir eficazmente na política externa que este implementa? Esse questionamento tende a ganhar força entre os parlamentares na medida em que as pressões sociais se intensificam e estes sentem maior necessidade de intervir.

O valor democracia é compartilhado pelos países que compõem o Mercosul, mas sua aplicabilidade formal ocorre apenas no âmbito nacional, tendo sido de difícil implantação nas estruturas institucionais do bloco regional. Isto foi um elemento que contribuiu para a percepção negativa do Mercosul. Uma apreciação positiva do papel da cláusula democrática nas relações entre os países coexiste com a crescente sensibilidade em relação ao chamado déficit democrático.

A criação de um Parlamento no Mercosul é, sem dúvida, um elemento necessário para a democratização do processo de integração, assim como para o seu aprofundamento. Porém, não é suficiente. A democracia pressupõe a possibilidade do conflito de interesses e da disputa equilibrada em termos de poder entre as partes. No Mercosul isso não acontece, havendo claramente um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo.

Assim sendo, a ideia de criar um Parlamento no Mercosul vai muito além da discussão sobre intergovernamentalismo e supranacionalidade, estando diretamente ligada ao papel e às funções do Congresso no tocante à política externa. A constituição de um órgão

desse tipo ultrapassa a esfera da CPC e da estrutura institucional, exigindo mudanças amplas e complexas que dificilmente poderão ocorrer no médio prazo, como pretendem os parlamentares.

Discussão semelhante a essa pode ser encontrada no caso europeu, pois apesar do processo de integração ter se iniciado em 1949 com a constituição do Conselho da Europa e aprofundado dois anos depois (1951) com a assinatura de um tratado de cooperação econômica instituindo a Ceca por meio do Tratado de Paris, permaneceu como um processo de caráter intergovernamental, centrado na participação quase exclusiva dos governos.

O estabelecimento de instâncias com caráter supranacional e de representação social foram bem posteriores. No caso do Parlamento Europeu, este só foi concebido a partir dos tratados da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (Ceea, dita Euratom). Ambos os acordos foram denominados Tratados de Roma, embora tenha sido o acordo da CEE que instituiu os princípios orientadores e delimitou o quadro de ação legislativa das instituições comunitárias, ou seja, definiu políticas comuns aos países do bloco, criando definitivamente a necessidade da existência de um poder legislativo comunitário.

Consequentemente, a então Assembleia Comum da Ceca tornou-se extensiva ao conjunto das três comunidades, sendo que a primeira sessão deste novo aglomerado ocorreu em março de 1958, com a de denominação de "Assembleia Parlamentar Europeia" e somente intitulada "Parlamento Europeu" a partir de 1962.

Os Tratados de Roma previram a formação de um mercado comum efetivo entre os três conjuntos num período de 12 anos, sendo que esse processo terminaria em 31 de dezembro de 1969, porém a união aduaneira (objetivo principal) foi consagrada ainda em 1968 sem, entretanto, eliminar todos os obstáculos para a livre circulação. Paralelamente a este processo ocorreu a primeira alteração no plano institucional, introduzida pelo Tratado de Fusão de 8 de Abril de 1965, em vigor desde 1967, que instituiu um Conselho e uma Comissão únicos para as Comunidades Europeias (Ceca, CEE, Ceea) e que impôs o princípio da unidade orçamentária.

Terminado o período transitório, o Parlamento Europeu ganhou evidência. Em abril de 1970, o Tratado de Luxemburgo dotou pela primeira vez poderes de decisão orçamentária ao órgão legislativo comunitário em decorrência da decisão do Conselho, que criou um sistema de recursos próprios para a Comunidade, os quais substituíram as contribuições financeiras dos Estados-membros.

Pouco tempo depois, o Tratado de Bruxelas (de 1975) conferiu ao Parlamento novos poderes que o autorizaram a rejeitar propostas de orçamento e dar meios à Comissão quanto à execução orçamentária. O referido Tratado instituiu igualmente o Tribunal de Contas, um organismo responsável pela fiscalização das contas e pela gestão financeira, que começou a exercer as suas funções em 25 de outubro de 1977. Além disso, o Ato de 20 de setembro de 1976 conferiu ao Parlamento uma nova legitimidade e uma nova autoridade ao estabelecer a sua eleição por sufrágio universal direto pelas populações da Comunidade. As primeiras eleições ocorreram em junho de 1979 (Kreppel, 2002; Pfetsch, 2001).

Percebe-se por este breve relato que a incorporação da participação parlamentar e a democratização do processo como um todo aconteceram a partir de um amadurecimento da cooperação e de um aprofundamento na integração, na qual também houve uma tensão entre os defensores do aprofundamento e aqueles que desejavam um processo mais pragmático (Hix; Noury; Roland, 2007).

Contudo, os Países-Membros da Comunidade Europeia buscaram maneiras de formar uma comunidade política para o bloco desde o início da década de 1960. Várias tentativas foram executadas durante essa década e a posterior sem, porém, conseguirem resultados objetivos que alcançassem mudanças significativas. Em julho de 1981, o Parlamento Europeu criou uma Comissão dos Assuntos Institucionais destinada a elaborar um projeto de alteração dos Tratados existentes que previa o exercício do Poder Legislativo através de um sistema bicameral muito semelhante a um Estado federal, pretendendo com isso estabelecer um equilíbrio entre o Parlamento Europeu e o Conselho (Pfetsch, 2001).

Através de um longo processo de conferências e várias reuniões do Conselho, este projeto formulado no Parlamento foi sendo modificado até se chegar, em 1985, à formulação do Ato Único Europeu (AUE) que entrou em vigor em julho de 1987. O Ato Único Europeu constituiu a primeira modificação substancial dos Tratados de Roma e tinha como grandes objetivos: a realização do grande mercado interno para o início de 1993; o reforço do papel do Parlamento Europeu – visando atenuar o déficit democrático observado no sistema decisório comunitário -; e a melhoria da capacidade de decisão do Conselho (Kreppel, 2002; Hix; Noury; Roland, 2007).

Os poderes da Comunidade foram reforçados através da criação de novas competências: capacidade monetária; política social; coesão econômica e social; investigação e desenvolvimento tecnológico; e ambiente. O AUE instituiu igualmente, em nível de Tratado, um processo de cooperação no domínio da política externa.

A primeira constatação a partir dessa retrospectiva sobre o caso europeu, é que não foram as eleições diretas que fortaleceram o Parlamento Europeu, embora possam ter contribuído para sua legitimação e visibilidade. Seus poderes foram reforçados com o AUE que expressou a disposição dos governos em alterar significativamente as regras institucionais.

Aceitaram que a partir daquele momento, a Comunidade não poderia mais concluir acordos de alargamento ou de associação sem o parecer favorável do Parlamento. Já no domínio legislativo, a instituição de um processo de cooperação entre o Parlamento Europeu e o Conselho, conferiu ao primeiro verdadeiros poderes legislativos, apesar de restritos. Por fim, esse processo transformou o Parlamento num verdadeiro órgão co-legislador, alçando-o a um nível semelhante ao do Conselho.

A instituição do Tratado de Maastricht – assinado em fevereiro de 1992 – que entrou em vigor no final do ano de 1993 – para criar a União Europeia, significou uma nova etapa no processo que tendia a criar uma união cada vez mais estreita entre os países da Europa. Para tal, a União passou a dispor de um escopo institucional único,

composto pelo Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas.

Com isso a estrutura da União Europeia passou a ser composta por três pilares principais: as Comunidades Europeias, sendo que os Estados-membros exercem conjuntamente sua soberania através das instituições comunitárias; a política externa e a segurança comum; e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (Hix; Noury; Roland, 2007).

Sem aprofundar essa breve reconstrução histórica do caso europeu, nota-se que o aprofundamento da integração na Europa foi acompanhado por uma consolidação do papel do Parlamento nesse processo, mas não pela sua institucionalização. A mudança se originou nas disposições dos governos em fortalecer as instâncias comunitárias e garantir-lhes mais autonomia. Essa percepção parece ter escapado aos defensores do Parlasul que apostaram em sua institucionalização e na realização de eleições diretas para seus integrantes como elementos suficientes para promover um aprofundamento da integração.

A estrutura e organização do Parlasul

A instalação inaugural do Parlamento do Mercosul aconteceu no dia 14 de dezembro de 2006 em Brasília, para cumprir com os prazos estabelecidos pelo CMC, mas sua primeira sessão ocorreu em 7 de maio de 2007 já em sua sede em Montevidéu, quando os representantes parlamentares dos quatro países tomaram posse, elegeram a sua Mesa Diretora,[12] e aprovaram seu Regulamento provisório,

12 Segundo o Regimento Interno do Parlasul, a Mesa Diretora é composta por Presidente e Vice-Presidentes representantes dos Estados Parte, com mandato de 2 anos, podendo serem reeleitos. (Art. 40) Na 1° etapa de transição adotou-se o sistema de pró-temporalidade – semestralmente alternam-se na presidência cada um desses representantes. Em síntese, suas atribuições são administrativas, tratando das questões orçamentárias, da organização das reuniões, e composição das comissões permanentes. Suas decisões são tomadas por maioria

enquanto não se aprovou o seu Regimento Interno (aprovado em 06 de agosto de 2007).

As competências do Parlasul foram definidas pelo artigo 4 do seu Protocolo Constitutivo, cujas atribuições básicas são:

a) fortalecer a cooperação entre os Parlamentos;
b) agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos de cada país;
c) contribuir para a representação dos interesses dos cidadãos;
d) fortalecer o compromisso democrático do Mercosul.

O fortalecimento da cooperação entre os Parlamentos, fica explicitado nos incisos 14 e 15 do artigo 4, de maneira que o Parlasul deve elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, e devem desenvolver junto com os Parlamentos nacionais, ações e trabalhos a fim de cumprir sua atividade legislativa.

Para a agilização das normas do Mercosul no ordenamento jurídico de cada país que necessite de aprovação parlamentar, faz-se necessário, antes de mais nada, o estabelecimento claro dos fluxos de informação, especialmente entre os órgãos decisores e os Parlamentares no âmbito regional, e desses com os Parlamentos Nacionais. Nesse sentido, os fluxos de informação para agilização das normas do Mercosul foram definidos pelo inciso 12 do artigo 4 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM):

- Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul que requeiram aprovação

simples (Art.41 Inciso 1). O Presidente da Mesa Diretora tem a função de representar o Parlasul (Art. 51) e em síntese: comunicar os assuntos apresentados e distribuir os diferentes assuntos entre as comissões ou ao Plenário, conforme o caso; preparar a ordem do dia e submetê-la à aprovação da Mesa Diretora (Art.52); encaminhar os resultados do Parlasul ao CMC.

legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do Mercosul, antes de sua aprovação.

- Se o projeto de norma do Mercosul for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação.
- Nos casos em que a norma aprovada não estiver em acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.
- Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do Mercosul que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.
- O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.
- Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do Mercosul. (PCPM, 2005).

O Parlamento do Mercosul herdou da CPC a característica de agilização da normativa do Mercosul no âmbito nacional e se estabeleceu como um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo da instância parlamentar do Mercosul. Como vimos anteriormente, o acordo interinstitucional entre CPC e CMC de 2003, não obteve efetividade por falta de regulamentação.

O Congresso Nacional Brasileiro aprovou a Resolução Nº 1 de 2007, que dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. No seu artigo 4º regulamenta a função da Representação Brasileira do Parlasul no exame das matérias emanadas dos órgãos decisores do Mercosul, no intuito de avaliar se a norma do Mercosul foi adotada de acordo com os termos do parecer do Parlamento do Mercosul, de modo que deva obedecer, portanto, a um procedimento preferencial.

Esse procedimento refere-se à apreciação do respectivo decreto legislativo apenas pela Representação Brasileira do Parlasul, de modo a avaliá-lo quanto à sua constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira e orçamentária, bem como, manifestar-se quanto ao mérito da matéria, podendo solicitar o pronunciamento de outras Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, caso julgue necessário devido à especificidade e complexidade do tema. Após concluída a apreciação, o parecer e o respectivo decreto legislativo serão devolvidos à Mesa da Câmara dos Deputados para numeração e inclusão na Ordem do Dia daquela Casa, e votado em plenário, primeiro pela Câmara e depois pelo Senado.

O artigo 5 da mesma Resolução, trata dos procedimentos que devem ser adotados quando as normas do Mercosul não estão sujeitas ao procedimento preferencial. Difere do artigo 4º no sentido que não cabe a exclusividade da apreciação da matéria pela Representação Brasileira do Parlasul. Portanto, cabe a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados numerá-la e fazer a distribuição para as comissões permanentes pertinentes, e então, após concluída sua apreciação nessas comissões, será incluída na Ordem do Dia da Câmara. Após votação em plenário, seguirá para o Senado Federal onde deverá ser apreciada pelas comissões permanentes do Senado e votado em plenário. *"[...] Sin embargo, no se puede ignorar que al llegar al Senado brasileño, el tema ya fue apreciado por la Cámara de Diputados, en la cual mereció trámite ordinario, lo que significa, en la mayoría de los casos, varios meses o años de tramitación"* (Ventura; Perotti, 2004, p.71).

A função de harmonização das legislações internas nos Estados Parte – herdada das atribuições da CPC e que enfim se regulamenta

– é de extrema importância para o fortalecimento do bloco, pois estabelece forte convergência legislativa entre os Estados Partes (Lospennato, 2006). O trabalho da CPC nesse aspecto foi de escassos resultados, em parte, devido à falta de mobilização dos parlamentares que a integravam e a sua falta de legitimidade nos Parlamentos Nacionais.

O inciso 14 do artigo 4, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005) estabelece como uma das competências do Parlasul "elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração"(PCPM, 2005). Segundo o artigo 97 do Regimento Interno do Parlamento, os anteprojetos[13] de norma seguem os mesmos trâmites dos projetos de normas,[14] estabelecido no artigo 95. Ou seja, devem ser encaminhados à Mesa Diretora do Parlasul que comunicará ao Plenário e o distribuirá à comissão ou comissões competentes para análise. Após aprovado na comissão ou comissões, deve ser encaminhado ao Conselho Mercado Comum por intermédio da Mesa Diretora.

As votações nas comissões, no plenário e da Mesa Diretora seguem regras específicas de acordo com o caso. As decisões podem ser por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada, como define o artigo 15 do Protocolo Constitutivo do Parlasul e o artigo 135 do seu Regimento Interno:

1) Para a maioria simples é preciso o voto de mais da metade dos Parlamentares presentes.
2) Para a maioria absoluta, o voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento.

---

13 Denominação das "[...] proposições orientadas à harmonização das legislações dos Estados Parte" (Parlamento do Mercosul, 2007).

14 Projetos de norma do Mercosul são as proposições normativas apresentadas para apreciação do Conselho do Mercado Comum (Art.95 do Regimento Interno Parlasul)

3) Enquanto para a maioria especial, se requer o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, que incluam, por sua vez, Parlamentares de todos os Estados Partes.
4) Finalmente, para a maioria qualificada é necessário o voto afirmativo da maioria absoluta da representação parlamentar de cada Estado Parte. (Parlamento do Mercosul, 2007).

Segundo dispõe o artigo 136 do Regimento Interno do Parlasul, a aprovação de projetos de normas, anteprojetos de normas, relatórios sobre direitos humanos,[15] disposições[16] e pareceres[17] requerem maioria absoluta no Plenário e maioria simples nas comissões. Já declarações,[18] recomendações[19] e relatórios,[20] que são estudos ou comunicações sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração que o Parlasul realiza por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do Mercosul, requerem maioria simples no Plenário e nas comissões para serem aprovados. Possíveis propostas de reforma do regimento devem ter maioria qualificada no Plenário e maioria simples nas comissões para serem aprovadas.

Outro aspecto importante do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005) é a representação dos interesses dos cidadãos. Os incisos de 8 e 9 do artigo 4º do Protocolo tratam da tentativa desta instituição de vinculação com a sociedade civil, estabelecendo

---

15 Elaborado anualmente pela Comissão de Direitos Humanos (Art. 4 inc. 3 PCPM).

16 Disposições são normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do Parlamento (Art. 101 Regimento Interno Parlasul).

17 Pareceres são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes. (Art. 94, PCPM)

18 Declarações são as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público. (Art. 98 Regimento Interno Parlasul)

19 Recomendações são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul. (Art. 99 Regimento Interno Parlasul)

20 Relatórios são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico. (Art. 100 Regimento Interno Parlasul)

reuniões semestrais[21] com o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) para intercambiar informações sobre o desenvolvimento do Mercosul, e, através da elaboração de reuniões públicas com a sociedade civil e setores produtivos.

As audiências públicas foram previstas pelo artigos 83 a 88 do Regimento Interno do Parlasul (2007) sendo que

> cada comissão [do Parlasul] poderá realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais, para tratar de assuntos pertinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou por solicitação de entidade ou setor interessado. (Parlamento do Mercosul, 2007)

No entanto, as propostas e resultados surgidos na reunião não serão vinculantes, como define o artigo 87 do referido regimento. Outra forma de vinculação com a sociedade civil são os seminários, previsto pelo artigo 89, realizado também pelas comissões com a participação de especialistas convidados pelo Presidente da comissão, com caráter apenas informativo.

O inciso 10 do artigo 4 prevê outra forma para participação social possibilitando que qualquer particular, seja pessoa física ou jurídica, dos Estados Partes, possa encaminhar petições, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do Mercosul, ao Parlamento que o analisará e se for o caso, encaminhará aos órgãos decisores.

Caberá também ao Parlamento a realização anual de um relatório sobre direitos humanos, como define o inciso 3 do artigo 4 de seu Protocolo Constitutivo e o inciso 2 do artigo 100 do Regimento Interno do Parlasul, sendo que a produção deste é de responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos e "[...] deve contar com a participação da sociedade civil, no sentido de apontar omissões e ações estatais que ferem estes direitos inerentes ao ser humano e de

21 Importante estabelecimento desse relacionamento entre o Parlamento e os representantes da sociedade civil através de vínculo institucional.

promover trabalhos que colaborem para a diminuição das disparidades sociais" (Ribeiro; Martins; Santoro, 2007, p.34).

Na interpretação desses autores, as vinculações do Parlasul com a sociedade civil realizadas de forma consultiva, no intuito de recolher informações e opiniões sobre o processo, são "[...] ferramentas que contribuem para a redução do déficit democrático do bloco [e] podem exercer influência na ampliação do acesso à informação e aos debates." (ibidem, p.39).

A preocupação com a democracia é um aspecto bastante evidente no Protocolo Constitutivo do Parlasul. Nos dois primeiros incisos do artigo 4, os compromissos com a democracia e valores democráticos ficam explícitos, especialmente no inciso 2 que referenda os tratados e protocolos já firmados anteriormente nesse sentido – dentre eles, o Protocolo de Ushuaia que torna necessária a qualidade de Regime Democrático dos Estados Partes para participarem do Mercosul. Ainda, no inciso 18 verifica-se o intuito de elaborar mecanismos para incentivar a democracia participativa no Mercosul.

Tratando-se de participação social para a efetiva legitimidade do processo, devemos considerar as questões referentes à possibilidade do Parlasul para colocação de uma agenda no Mercosul, ou seja, a capacidade do Parlasul de, representando os interesses da sociedade civil, influir nas negociações regionais de maneira propositiva. Essa questão fica expressa no inciso 13, do artigo 4 que define a possibilidade que esse tem de "propor projetos de normas do Mercosul para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento" (Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, 2005).

O caráter propositivo é um avanço se considerado do ponto de vista que supera o legado da CPC, meramente consultivo. Porém, do ponto de vista das atribuições tradicionais do Poder Legislativo há claramente um desequilíbrio entre os Poderes, pois o Conselho Mercado Comum permanece sendo a instância com poder decisório máximo na integração. Ou seja, após os parlamentares do Mercosul elaborarem uma normativa, que deve ser discutida e votada, esta ainda deve passar pela avaliação do CMC que, em consenso entre os

Estados Partes, devem decidir pela aprovação ou veto dessa norma. Ou seja, em última análise, os parlamentares não tem capacidade legislativa na integração regional, pois o "[...] Parlamento do Mercosul não [...] produz direito positivo supranacional" (Ribeiro; Martins; Santoro, 2007, p.31).

No entanto, o Parlasul apresenta possibilidades de promover a democracia ou ao menos amenizar o déficit democrático no âmbito regional, pois funciona "[...] como ponto de confluência dos interesses coletivos e individuais, ao possibilitar local para realização de debates e definição de políticas setoriais, e auxiliar também no processo de internalização das normativas (ibidem, p.31).

Outra característica própria do Poder Legislativo é a capacidade de exercer controle sobre o Poder Executivo. Essa característica dos órgãos decisores pelo Parlasul não é plena visto que não têm controle sobre o orçamento do bloco (ibidem). No entanto, sua capacidade de fiscalizar as autoridades executivas foram ampliadas, visto que as normas elaboradas pelos órgãos decisores devem passar pela apreciação dos parlamentares do Parlasul ainda no processo de negociação.

Outra forma de exercer fiscalização do Executivo se dá por meio dos instrumentos estipulados nos incisos 6 e 7 do artigo 4 do seu Protocolo Constitutivo, onde fica definido que o Presidente *Pro tempore* do CMC, a cada início de mandato deve ir ao Parlasul apresentar o programa de trabalho com suas propostas para o semestre, e, ao final, deve apresentar relatório com as atividades realizadas durante o dito período. Dessa maneira os parlamentares podem exercer cobrança política dos Presidentes do CMC.

Para a implementação do Parlamento ficou definido pelo seu Protocolo Constitutivo do Parlamento que haveria duas etapas de transição:

1) primeira etapa da transição: de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010;
2) segunda etapa da transição: de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014.

Na primeira etapa, cada delegação nacional teria 18 parlamentares titulares que deveriam compor o Parlasul e seriam designados por seus respectivos Parlamentos Nacionais, ato que se deu na 1º Sessão do Parlamento do Mercosul em 7 de maio de 2007.

Os documentos previam que após a realização de eleições diretas para o Parlasul, o mandato parlamentar seria de 4 anos, podendo ser reeleito – como estabelece o artigo 10 e 11 do Protocolo Constitutivo –, e incompatível com o desempenho de mandato simultâneo em cargo legislativo ou executivo nos Estados Partes, assim como, com o desempenho de cargos nos demais órgãos do Mercosul.

Na segunda etapa de transição do Parlamento, o Protocolo Constitutivo previa a realização de eleições diretas para os parlamentares que representarão a população no âmbito do Mercosul, de modo "[...] a assegurar uma adequada representação por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado" (PCPM, 2005). Previa-se que essas eleições diretas ocorreriam antes da conclusão da primeira etapa da transição – como estabelece a Terceira disposição transitório do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005) –, "[...] deverão ser realizadas eleições específicas para o Parlasul por sufrágio direto, universal e secreto de Parlamentares, cuja realização dar-se-á de acordo com a agenda eleitoral nacional de cada Estado Parte".[22]

A negociação da proporcionalidade deparou-se com diversas dificuldades para estabelecer os critérios para calcular a representatividade de cada parlamentar. Os negociadores chegaram a um consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos, e a partir desse consenso o grande desafio referia-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países que impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição

22 O documento previa que em 2009 seriam realizadas as eleições na Argentina e Uruguai. No Brasil, essas eleições estavam previstas para acontecerem em outubro de 2010 (Goulart, 2008).

de cadeiras deveria respeitar um certo equilíbrio de poder entre os países, mesmo que populacionalmente isso não seja real.

Nesse caso os parlamentares decidiram aplicar a regra de uma proporcionalidade atenuada. O acordo estabelece que somente Uruguai e Paraguai manterão os atuais 18 membros, Argentina terá 26 parlamentares até realizar a eleição direta e após a mesma sua bancada subirá para 43, enquanto o Brasil ficará com 37 até o pleito e 74 após as mesmo.

A nova representação será ampliada na medida em que os países implementem a nova regra de escolha de seus representantes parlamentares: a eleição direta que deveria ter ocorrido nos quatro países até o final da primeira etapa de implantação do Parlasul, mas somente o Paraguai cumpriu com o previsto,[23] tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado.

As atribuições do Parlamento são operacionalizadas por suas comissões, que são responsáveis por realizar reuniões públicas com a sociedade civil, representar os cidadãos, trabalhar no sentido da harmonização de legislações dos países membros e proposição de normas, discutir e votar as propostas e os assuntos submetidos à sua consideração, e realizar audiências públicas com a presença de convidados para debater temas de sua competência, como estabelece o artigo 56 do Regimento Interno do Parlasul. Ficaram definidas, nesse momento, dez comissões permanentes do Parlasul, segundo o disposto no artigo 69 (Parlamento do Mercosul, 2007), sendo elas:

a) Assuntos Jurídicos e Institucionais;
b) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários;
c) Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico;

23 O Paraguai já realizou duas eleições diretas para o Parlasul (2008 e 2013). A Argentina realizará essas eleições por primeira vez no segundo semestre de 2015.

d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;
e) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social;
f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;
g) Cidadania e Direitos Humanos;
h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa;
i) Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca;
j) Orçamento e Assuntos Internos.

Observa-se que essas comissões permanentes abarcam uma gama ampla de assuntos, diferenciando-se das subcomissões criadas no período da CPC, que acompanhavam, em geral, os grupos de trabalho estabelecidos no GMC – grupos de trabalho que concentravam-se nos aspectos econômicos da integração.

Outra inovação é o estabelecimento de que as reuniões ordinárias do Parlasul devem se realizar ao menos uma vez por mês, com a presença de representante de todas as bancadas nacionais. Esse último aspecto mostrou-se inconveniente para o funcionamento do parlamento regional porque suas atividades estão paralisadas desde a suspensão da participação do Paraguai, enquanto o restante da institucionalidade da integração seguiu com funcionamento normal.

A suspensão das atividades do Parlasul chama a atenção porque não afetou o funcionamento da integração e nem mesmo significou um empecilho para a continuidade das negociações, que levaram inclusive à incorporação formal da Venezuela no processo. Isso demonstra que a mera existência formal de uma instituição não é suficiente para implementar uma mudança nos rumos do bloco.

A mesma observação vale em relação a implementação da regra de eleições diretas para a escolha dos integrantes do Parlasul. Até agora não se percebe nas nações do Cone Sul mobilização parlamentar mais significativa, com a pretensão de estimular o debate sobre o Mercosul na sociedade. Uma explicação é a falta de vontade política

decorrente da ausência de uma percepção clara sobre os benefícios resultantes de uma medida como essa. Os parlamentares, em geral, não têm clareza sobre quais seriam os custos e as vantagens de se candidatarem para o Parlasul.

A eleição direta para um parlamento regional pressupõe um amadurecimento do debate sobre a integração na esfera política, no sentido de estabelecer uma função real para esses parlamentares que vá para além das atribuições de despachantes das normativas do Mercosul (decididas por terceiros), de interlocutor da sociedade sem poder decisório ou de um controle precário sobre a execução dos planos de trabalho do CMC.

Ela também supõe uma discussão profunda sobre o projeto de integração que se pretende implementar em médio e longo prazo, e na incorporação desse modelo no projeto nacional e nas estratégias de desenvolvimento desses países, já não mais pensadas de forma isolada, mas inseridas numa lógica regional. Tudo isso implica a existência de um debate intenso nas instâncias políticas nacionais sobre o Mercosul, o que não se verifica.

Essa fragilidade é reconhecida pelos parlamentares e por representantes da sociedade civil que participam de forma mais ativa no Mercosul. Adicione-se a essa preocupação o fato de que as eleições diretas para o Parlasul serão realizadas conjuntamente com votações para representantes de instâncias nacionais. Neste caso, a experiência paraguaia demonstrou que sem um trabalho de divulgação prévio, o acoplamento dos dois pleitos desvia a atenção da temática regional para as questões de interesse imediato da população.

Canese (2009) e Castaign (2010) relataram que durante as eleições paraguaias a questão da integração não foi debatida e que a população em geral não sabia porque estava votando para o Parlasul, quem eram os candidatos para representá-los nessa instituição e muito menos qual seria a função e papel destes no processo. Tal desconhecimento é visto com apreensão pelos parlamentares porque poderia se traduzir em descrédito com relação à sua atuação, refletindo no parlamento regional a imagem desgastada que o âmbito legislativo enfrenta hoje nesses países.

Superar esse desconhecimento é entendida como uma tarefa central para fortalecer essa instituição e consolidar as bases para impulsionar a chamada democratização da integração. Algumas propostas estão sendo encaminhadas nesse sentido. Segundo o deputado Dr. Rosinha – redator da lei eleitoral brasileira referente às regras para a realização das eleições no Brasil dos deputados do Parlasul-, no projeto que transita hoje no Congresso Nacional propõe-se que 180 dias antes das eleições haveria inserções e campanhas nos meios de comunicação explicando o Mercosul e o Parlamento.

No entanto, a questão central vai muito além da divulgação de informações. As eleições pressupõem uma mudança de comportamento e de interesses nos atores. Os candidatos a representante no Parlasul seriam políticos dispostos a sair da rotina atual imposta pela agenda nacional e se voltar para as temáticas regionais, que no médio prazo não chamam a atenção da opinião pública.

Além disso, devem lidar com o seu atual despreparo para superar a cultura nacionalista e pensar numa lógica supranacional, pois percebe-se nos discursos e propostas apresentados no âmbito do Parlasul ainda uma tendência a defender a utilização de normas e regras de seus países de origem como parâmetros para aquelas que serão adotadas pela estrutura regional. As referências nacionais são intensas o suficiente para inibir a formação das chamadas famílias políticas, porque a cultura política destes atores está atrelada exclusivamente à sua experiência doméstica, apesar dos esforços de alguns grupos políticos – especialmente de esquerda – para avançar nesse aspecto.

A perspectiva desses atores é que a nova regra – eleição direta – estimule a mudança desse comportamento, porque os parlamentares deixarão de dividir suas atenções entre a agenda da integração e as demandas nacionais, voltando-se exclusivamente para refletir sobre o projeto de integração que pretendem defender. A dedicação em tempo integral também facilitaria a aproximação entre os grupos políticos porque se criaria um novo espaço de articulação desvinculado do debate nacional, predominando as convergências de interesses e de percepções sobre as nacionalidades ou filiações partidárias.

Seguindo esse raciocínio é possível afirmar que a efetiva implantação da nova regra e o amadurecimento da institucionalização do Parlasul tal como foi planejado, seriam capazes de democratizar o processo de integração e de aproximar essa temática do cotidiano das sociedades envolvidas, mas também despertarão um forte questionamento do atual modelo de integração no tocante à sua lógica institucional.

Regionalismo na América do Sul: reflexões finais

Tomando como pano de fundo as mudanças no comportamento dos Estados promovidas pela globalização, este trabalho discutiu um novo enfoque para compreender e avaliar os processos de integração regional, especialmente no caso das experiências que envolvem países latino-americanos. Em nossa análise os fenômenos de regionalismo foram interpretados sob o prisma da Ciência Política, deixando de lado seus aspectos econômicos e comerciais.

A análise tomou como ponto de partida a preocupação em pensar as teorias a partir das especificidades de países como os latino-americanos – daí a escolha do caso do Mercosul – com a pretensão de ressaltar dois aspectos:

1) considerar experiências integracionistas contemporâneas ao fenômeno da globalização e que tivessem de alguma forma sido impulsionados pelo novo contexto internacional;
2) ressaltar a especificidade da situação dessas integrações levadas a cabo por países de importância secundária no cenário internacional.

Para entender essas especificidades, elaborei um esquema analítico que adaptou conceitos e pressupostos de diferentes teorias para

permitir uma interpretação mais adequada ao objeto deste trabalho e às questões a ele ligadas. O segundo momento deste trabalho apresentou os resultados da aplicação deste esquema no caso do Mercosul e nas reflexões em torno da institucionalização do Parlasul.

Consideramos que esse esforço de transformar uma reflexão teórica em um modo de análise específico, mostrou-se bastante frutífero para gerar uma explicação sobre as motivações que impulsionam processos de integração e as consequências que essas ações produzem nos Estados.

Considerando o primeiro conjunto de indicadores ligados à verificação das condições para o surgimento da integração e suas implicações. A análise demonstrou a influência do contexto internacional na formulação de estratégias políticas de longo prazo, mas também dos panoramas nacionais e, principalmente, dos atores internos. O Mercosul é um fenômeno gerado tanto pela necessidade de responder aos desafios da globalização, como também é reflexo de interesses de grupos organizados nacionais que percebem neste tipo de política um instrumento para atingir seus objetivos.

Esse panorama externo refletiu-se também no segundo aspecto contemplado pelos indicadores do esquema: quais são os atores que impulsionaram este processo e, de certo modo, definiram suas características? O contexto geral do final do século XX propiciou uma diversidade de visões em relação à cooperação regional que se traduziu numa indeterminação quanto aos contornos a serem adotados pelo processo integracionista no caso de países como os sul-americanos que encontram-se numa posição marginal no sistema internacional.

Como apontado ao longo deste trabalho, há uma dicotomia na percepção sobre o que a integração deve significar. Para um grupo ela significa um instrumento de adaptação à realidade, que permite alcançar os objetivos nacionais de inserção no cenário mundial e de promoção do desenvolvimento. A integração não é um fim em si mesma, mas uma estratégia a ser promovida com o mínimo de custo, seja no grau de comprometimento, como na perda de autonomia e por isso mesmo, uma institucionalização mais restrita e enxuta é ideal. Esta é a perspectiva que chamei de Integração Mínima.

No grupo defensor da Integração Máxima, a integração torna-se uma finalidade em si mesma porque representa mais que um instrumento de acomodação às necessidades do momento, ela é a realização de um destino comum. Nessa perspectiva retoma-se a concepção de um compartilhamento de valores, experiências e costumes que permitiria o estabelecimento de uma identidade comum que sustentaria a cooperação mais ampla e aprofundada. O Mercosul é entendido como o ponto de partida para uma articulação que envolva os demais países da América do Sul (como no caso da Unasul) e para o desenvolvimento de uma estrutura institucional que permita o tratamento coletivo dos problemas.

A diferença entre esses dois casos está na amplitude destes objetivos: no primeiro caso prevalece uma visão de curto prazo, onde os interesses estão primordialmente nos aspectos comerciais; já no segundo, ainda que a questão comercial prevaleça, há uma expectativa de longo prazo de que esse processo se expandisse e aprofundasse, aumentando ainda mais as relações de interdependência entre seus membros e reforçando a institucionalidade numa lógica semelhante ao que ocorreu na Europa.

O primeiro grupo prepondera no Mercosul até o momento, mas nota-se momentos em que o discurso da Integração Máxima ganha força, pressiona e influencia no andamento do processo, implicando na criação de novos organismos e na ampliação da agenda e dos atores. Essa tensão em torno do grau de integração reflete a falta de clareza sobre o que se espera com a integração regional e como realizar isso.

Os governos podem ser pressionados pelo contexto internacional a cooperar, mas não necessariamente a se integrar de forma mais aprofundada porque os resultados obtidos por meio de uma cooperação baseada numa negociação estritamente intergovernamental podem ser suficientes para seus interesses de curto prazo. A questão é definir qual é o horizonte a ser alcançado.

De outro lado, pode-se perceber essa cooperação como vantajosa, porém insuficiente para lhes garantir uma melhor capacidade de responder aos desafios gerados pela globalização e pelas próprias

demandas internas de suas sociedades. Para essas nações, as relações de interdependência têm forte influência na formulação de seus interesses e provocam mudanças em seus comportamentos, impelindo-os a aprofundarem sua cooperação e estabelecerem processos de integração regional com perda real de autonomia dos Estados para as instâncias comunitárias.

A noção de integração utilizada neste trabalho refere-se justamente a processos que vão além da cooperação e da negociação intergovernamental, que introduzem mudanças no comportamento dos Estados e que tendem a estabelecer alguma forma de institucionalização. Nesse caso a agenda de negociação extrapola o âmbito comercial e a acomodação ao cenário externo, voltando-se para aspectos de longo prazo.

No caso do Mercosul, o acordo que fundamenta este processo é bastante genérico e amplo, determinando apenas as linhas gerais das negociações e os objetivos de médio e longo prazo, como a constituição de um mercado comum. A ausência de prazos mais rígidos permite que os atores envolvidos possam caminhar em conformidade com as realidades, sem ter que deixar de lado os objetivos mais ambiciosos.

Assim sendo, embora presenciemos hoje uma situação de dificuldade no avanço da integração por causa dos conflitos e disputas comerciais, dos contextos internos e até mesmo de uma certa resistência por parte dos representantes governamentais em caminhar para um aprofundamento do processo, o Mercosul permanece como um ponto central na estratégia de inserção internacional de seus membros e a possibilidade de que este processo se acabe tornam-se com o passar do tempo mais remota.

O Mercosul provocou uma mudança no comportamento de seus membros: tradicionalmente, esses países adotavam uma estratégia de política externa autônoma e marcada por uma lógica de competitividade entre eles, quando não de rivalidade. Embora ainda permaneçam alguns traços desse tipo de postura, de modo geral, os integrantes do Mercosul caminham no sentido de buscar articular e consolidar nas negociações internacionais posições conjuntas.

Certamente que os problemas políticos e econômicos desses países acabam dificultando esse novo comportamento. No entanto, a presença dessas dificuldades também faz parte dos processos de integração e da evolução dos mesmos. Os problemas demandam respostas, que geram novos efeitos e que por sua vez criam novas demandas. Enquanto o Mercosul mantém a disposição de continuar negociando, permanece como factível a possibilidade de seu aprofundamento.

O esquema apresentado neste trabalho supõe que os arranjos institucionais da interação condicionam e influenciam as relações entre os países, pois permitem que o diálogo e a troca de informações constantes estabeleçam novas formas de comportamento e de expectativas entre os atores envolvidos.

A análise do Mercosul demonstrou que apesar das inconstâncias geradas pelas posturas particulares de alguns governantes, os integrantes desse processo estão estabelecendo aos poucos um padrão de comportamento que assimila os constrangimentos regionais nas decisões nacionais, embora este não seja suficiente para garantir maior confiabilidade sobre as ações dos demais e, principalmente, em relação ao cumprimento dos acordos.

Outro aspecto importante abordado pelo esquema foi justamente como essas negociações foram se institucionalizando e sendo incorporadas no cotidiano dos governos. No Mercosul, a estrutura institucional permanece intergovernamental, no entanto, incorporou aos poucos atores não-governamentais e estatais que promoveram uma ampliação na agenda de negociações, com a incorporação de temas que extrapolam a esfera meramente econômica. Além disso, a própria estrutura organizacional dos Estados envolvidos está aos poucos se adaptando a essa participação na integração. No caso brasileiro, por exemplo, constata-se a criação de departamentos e secretarias dentro dos ministérios para tratar de temas relativos ao Mercosul.

De acordo com o esquema de avaliação, esta adequação faz parte dos efeitos da integração enquanto tal porque ela deixa de ser uma política externa para se consolidar como uma lógica interméstica que articula as duas esferas – a nacional e a internacional. Nesse

sentido, a questão da democratização do processo de integração ganha importância.

O estabelecimento de espaços de participação direta para representantes da sociedade civil permitiu, no caso do Mercosul, a ampliação da agenda de negociações e a articulação transnacional destes atores no sentido de influenciar o processo decisório na integração. A participação de atores sociais no processo de negociação é um pressuposto fundamental no esquema, pois sem ela não é possível a passagem da cooperação para a integração. Mais do que isto, sem a democratização torna-se difícil ampliar e aprofundar a relação entre os países porque: limita a capacidade dos governos de aumentar e consolidar o apoio na sociedade para essa política, e de dinamizar essa integração.

Esta análise considera que a integração regional, como qualquer política adotada por um governo, é resultante de uma disputa interna de interesses – o que chamou-se neste trabalho de formação da preferência nacional. Os grupos domésticos, no entanto, apoiam uma determinada política à medida em que esta atende aos seus objetivos ou pode gerar benefícios futuros.

No caso específico de uma integração regional essa relação Estado/sociedade incorpora novos elementos: de um lado, as ações dos outros governos que podem representar interesses divergentes; e de outro, a influência de relações transnacionais entre os atores sociais. Esses aspectos foram apontados como centrais para o terceiro conjunto de indicadores do esquema de avaliação, referente à evolução do processo.

Nesse caso considera-se como aspectos importantes a consideração dos fluxos de transações comerciais; a atenção dada pela mídia à integração; as opiniões e percepções das elites sobre o assunto; as controvérsias e seus mecanismos de solução; a adequação da estrutura institucional para atender às demandas decorrentes da integração; as decisões produzidas no âmbito da integração e como os atores se articulam no plano regional.

A exceção dos fluxos comerciais, os demais indicadores foram ao menos implicitamente tratados no quarto capítulo. A discussão nele

contida ressaltou que o avanço da integração regional implicaria numa discussão sobre os limites da proposta de integração, levando em consideração que a persistência de um dicotomia entre Integração Máxima e Mínima produziria uma desfuncionalidade à integração.

Aceitando como premissa básica que a integração resulta de uma intensificação no relacionamento entre Estados amparada no apoio de grupos organizados que buscam se articular no plano transnacional como forma de fortalecer sua capacidade de pressão e influência sobre os respectivos governos. Essas articulações, contudo, podem gerar novos objetivos ou até mesmo novas identidades. De qualquer forma, influenciam os interesses dos grupos domésticos e alteram a formulação de preferência política. Portanto, tornam-se elementos importantes no processo decisório dos países.

Os atores nacionais reconhecem sua incapacidade de influir nas decisões a partir de uma atuação estritamente nacional. Esta é a razão que o esquema apresentado encontra para que esses grupos organizados da sociedade civil pressionem por mecanismo de participação direta nas negociações da integração e por uma perspectiva de Integração Máxima. Ou seja, pela institucionalização de espaços nos quais suas demandas possam ser articuladas transnacionalmente e que suas pressões influenciem diretamente o processo decisório envolvendo esses outros governos.

A democratização da integração dentro desta lógica, é pensada no sentido de permitir que os atores sociais organizados tanto nacionalmente como regionalmente, pressionem diretamente os governos de todos os países envolvidos na integração.

Esta forma de oposição no Mercosul foi se atenuando aos poucos, à medida que os atores foram sendo incorporados nas negociações e passaram a incorporar no seu cotidiano o processo de integração. Embora existam grupos descontentes com a integração do Cone Sul, as expectativas dos grupos sociais organizados são em sua maioria positivas em relação a esse processo. Isto significa que mesmo que existam custos neste momento, há uma percepção de que o processo tende a avançar no sentido de permitir não só a compensação dessas perdas, mas a geração de novos benefícios no futuro.

Quando se fala em custos e benefícios não penso exclusivamente nos aspectos econômicos. Esses conceitos envolvem também elementos políticos e sociais. Observando os grupos de interesse que participam das instâncias do Mercosul, nota-se que muitos deles possuem uma pauta de reivindicações voltada para questões de melhoria na qualidade de vida das populações e nas relações entre Estado e sociedade. A integração regional passa a ser um novo instrumento dessa relação, que permitiria aos Estados atender a essas novas demandas e pressões por meio da cooperação internacional.

A institucionalização do Parlamento do Mercosul foi apresentada pelos governos como uma contribuição para o aprofundamento da integração e para sua democratização, porque pressupunha-se que essa instância implicaria no estabelecimento de mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório e na divulgação do processo para as sociedades envolvidas.

De acordo com os indicadores do esquema, isso demonstraria um avanço importante no processo no sentido de ampliar e aprofundar a integração. No entanto, esbarra-se no quarto conjunto de indicadores que avaliariam em que medida o processo é bem sucedido e como afeta os sistemas pré-existentes.

Neste caso, o trabalho buscou esses indícios analisando a experiência do Parlasul, levando em consideração o fato de que esta instituição iniciou efetivamente suas atividades em meados de 2007 e que os aspectos mais inovadores dessa proposta – a representação proporcional e a realização de eleições diretas para seus integrantes – ainda não foram implementados, não seria possível estabelecer a extensão exata da mudança e impacto dessa instituição no processo de integração do Cone Sul, ainda assim a reflexão sobre essa experiência contribuiu para o debate deste trabalho.

A justificativa para isso é que esse órgão do Mercosul permitiu verificar quase todos os indicadores elencados pelo esquema para avaliar a potencialidade de avanço e consolidação do processo de integração: os atores envolvidos diretamente na estrutura institucional; os mecanismos criados na estrutura governamental nacional para incorporar as decisões tomadas no plano regional; as iniciativas

de interação transnacional entre os grupos de interesse nacionais, as elites e lideranças políticas; a incorporação legal das decisões considerando se aquelas que foram aprovadas e ratificadas eram as relevantes.

O único indicador não contemplado diretamente pela análise do Parlasul foi o das alterações que ocorreram na papel e na situação dos Estados-membros no plano internacional depois que o processo de integração foi iniciado. Neste caso, as notícias veiculadas pela mídia permitem afirmar, por exemplo, que ao longo das últimas décadas o Brasil conseguiu fortalecer seu papel de liderança regional e aumentar sua importância no cenário mundial ao ser considerado como uma potência emergente.

Voltando à escolha do Parlasul para a verificação dos demais indicadores, ela justificou-se também pelo pressuposto presente nas teorias neofuncionais, construtivistas e de governança supranacional de que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxilia a sua democratização, ao estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos, porque estimularia o seu enraizamento no cotidiano das sociedades envolvidas.

Além disso, a mudança ocorrida na representação parlamentar (de uma comissão consultiva para uma instância com maior legitimidade por possuir uma representação diretamente eleita) era em si um indicativo de uma postura favorável para impulsionar o aprofundamento do processo. Mas a mera institucionalização seria suficiente para isso?

A suposição desta análise é que a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o aprofundamento no processo de integração somente na medida em que conseguisse de fato superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), garantindo maior governança ao processo. A superação das deficiências da Comissão seria um passo importante na construção de uma instância representativa e democrática no âmbito da integração regional do Mercosul, tal como pretendido pelo Parlasul, e na consolidação do processo como um todo.

A determinação da extensão dessas mudanças promovidas pelo Parlasul implica na verificação de alguns aspectos: fluxo de informação, oportunidades de negociação, regras e procedimentos, e expectativas dos atores. A escolha destas variáveis condiz com os pressupostos do esquema de avaliação e do institucionalismo que aponta as instituições como instrumentos de redução de custos nas negociações e de catalisadoras da cooperação. Para tal elas devem: facilitar a troca de informação entre os participantes e aumentar o conhecimento mútuo; propiciar a reiteração das negociações (ou rodadas do jogo), permitindo um aprendizado ao longo do tempo; estabelecer consensualmente e previamente as normas que regulamentarão e condicionarão as ações; e finalmente, influenciar o comportamento dos jogadores.

Fluxo de informações e negociações reiteradas

A divulgação de informações no caso tanto da CPCM como do Parlasul deve ser considerada sob três aspectos: a circulação de informações interna entre os integrantes das delegações parlamentares nacionais; a intra-Mercosul, entre essas instâncias e os demais órgãos do bloco; e extra-Mercosul, ou seja, entre as representações e os seus respectivos congressos nacionais.

Dos três níveis comunicacionais, sem dúvida o que mais avançou foi o primeiro. A criação de uma representação parlamentar no Mercosul permitiu uma aproximação e reconhecimento mútuo que não existia anteriormente de forma tão ampla. Antes da criação do bloco existiam contatos entre alguns parlamentares dos quatro países, mas isto se dava muito mais por aspectos particulares (relações pessoais motivadas por interesses privados) do que um real intercâmbio de informações.

A institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul evidenciou o desconhecimento entre os integrantes das delegações sobre seus parceiros. Essa constatação criava um desconforto que na visão dos membros da CPC só poderia ser superada

com a promoção de estudos comparativos que permitissem suprir essa lacuna de conhecimento.

Apesar disso, não houve de fato um esforço em estabelecer uma maior aproximação entre os parlamentares e estes ainda hoje apresentam dificuldade no estabelecimento de um intercâmbio entre os parlamentares da região, de forma a superar a situação marcada pelas relações pessoais, estabelecendo as condições para no futuro criar famílias políticas regionais.[1]

> No nível político não vejo um processo de alianças ou confluências regionais, nem vejo no curto prazo. Há uma tentativa absolutamente voluntarista e burocrática em alguns dos documentos do Mercosul e no próprio Tratado, que prevê a existência do Parlamento, por exemplo. No nível dos setores empresariais, isso funciona, embora custe a funcionar bem. Isto, porque todos os partidos políticos têm uma visão totalmente nacionalista, e a opinião pública ainda em nossos países, para o bem ou para o mal, também é muito nacionalista. (Ricaldoni, 1997)[2]

Embora não tenha sido possível estabelecer uma articulação maior entre os parlamentares, o convívio estimulado pelo Mercosul – a partir das reuniões regulares – permitiu que os parlamentares conhecessem melhor seus interlocutores: entendessem como se articulam e comportam, quais são suas práticas cotidianas e, principalmente, as suas motivações e interesses.

Isso foi importante no momento de estabelecimento do Parlasul, como veremos adiante na discussão sobre regras e procedimentos, mas também em todo o processo de amadurecimento da ideia de sua criação. Na segunda metade da década de 1990 estava em pauta nas negociações do Mercosul um forte debate sobre o projeto de

---

1 Os representantes de partidos de esquerda tentaram promover um bloco dentro do Parlasul, mas essa iniciativa não se concretizou.

2 Tradução livre.

integração que se traduzia nas expressões Mercosul Máximo e Mercosul Mínimo.

Novamente, os conceitos refletiam a disputa dos grupos apontados neste trabalho: os defensores de um aprofundamento da integração baseado na construção de instituições com mais autonomia e os aliados da ideia de consolidação do bloco a partir do fortalecimento das relações comerciais e das interações econômicas.

Durante sua XIV reunião (realizada em Montevidéu entre os dias 6 e 8 de dezembro de 1999) a CPC aprovou duas disposições que demonstram claramente a defesa da estratégia de uma Mercosul Máximo. Em sua Disposição n. 013/99 estabeleceu a realização de reuniões bimestrais para discussão e negociação dos interesses comuns que afetam a integração, com o intuito de elaborar propostas para solucioná-las e intercambiar informações. Enquanto a Disposição n. 014/99 propunha o início de estudos com o objetivo de estabelecer uma agenda para a institucionalização do Parlamento do Mercosul.

A primeira disposição estabelecia uma relação mais constante, garantindo a maior aproximação e a troca constante de informações, em um esforço para dar efetividade às várias tentativas de criar mecanismos eficazes de cooperação entre os partidos políticos e os Congressos. A defesa de uma maior aproximação entre os partidos políticos e os parlamentares da região do Cone Sul foi reiterada, mas não se chegou, até o momento pelo menos, a nenhum avanço real nessas distintas iniciativas.

A construção desse Mercosul Máximo exigiria um envolvimento crescente das sociedades e a atuação efetiva dos parlamentares no debate interno da integração. Ou seja, seria preciso criar canais eficientes de interação e cooperação entre partidos políticos e Congressos visando a formulação de um projeto comum para a integração regional.

Mas os próprios Congressos Nacionais apresentavam resistências em relação à atuação da CPC, especialmente no referente à criação de um Parlamento do Mercosul, porque havia dúvidas sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os Legislativos Nacionais. Neste último ponto o problema era bem

especifico: um Parlamento regional seria subordinado ou não aos Congressos?

Passada mais de uma década desse debate essas dúvidas ainda não foram completamente sanadas, embora o Parlamento do Mercosul já seja uma realidade. A solução encontrada para possibilitar a institucionalização do Parlasul foi estabelecer uma instância parlamentar regional subordinada aos Congressos Nacionais, uma vez que suas deliberações devem ser ratificadas pelos respectivos legislativos, mas não houve um amplo debate sobre o significado dessa institucionalização.

Nos casos intra e extra-Mercosul permanecem ainda dificuldades relevantes no fluxo de informação. Como o Mercosul não é tema central na agenda política e social brasileira, e muito menos um tema eleitoral, ele não é objeto de disputa de poder e de discussão aprofundada nas instâncias parlamentares.

Até 1996 havia um total desconhecimento da CPC dentro do Congresso brasileiro. Hoje reconhece-se o papel da Comissão Parlamentar Mista do Mercosul como uma instância legítima de representação e discussão da integração, mas os legisladores em sua grande maioria continuam ignorando o que está sendo negociado pelo bloco.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos parlamentares e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge desta divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborada e coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, mas, ao mesmo tempo, seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. Com o aprofundamento da integração sente-se cada vez mais a sua influência no cotidiano das sociedades, exigindo posicionamentos claros de seus representantes.

No âmbito intra-Mercosul, por sua vez, a institucionalização do Parlasul representou uma melhora no fluxo de comunicação e nas oportunidades de interação dos parlamentares com os membros dos órgãos decisórios do bloco (GMC e CMC), ainda que eles considerem sua atuação restrita pela falta de capacidade decisória. Ainda assim, algumas alterações apontam para potenciais melhoras.

O Parlamento possui um compromisso real de conseguir implementar o Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta (assinado em outubro de 2003), pelo qual o Conselho se compromete a consultar a Comissão Parlamentar Conjunta sobre normas em negociação que requeiram trâmite legislativo para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes. Este acordo ainda não está em pleno vigor porque alguns países ainda não o ratificaram – o que não é o caso do Brasil.

No entanto, os integrantes do Parlasul acreditam que a partir do momento que a representação parlamentar regional seja toda eleita diretamente, o Acordo Interinstitucional representará uma função fundamental dos parlamentares, inclusive no seu diálogo com os Congressos Nacionais (Dr. Rosinha, 2011).

Esse mecanismo de consulta prévia do Parlasul nas negociações pode ser entendido como um mecanismo de decisão conjunta (KLOR, 2004), pelo qual o parlamento deveria avaliar as normas e elaborar pareceres (contrário, favorável ou proposição de alteração), que se acatados pelo CMC garantem à norma a preferência na tramitação dentro do Congresso de cada Estado-membro.

Outro aspecto positivo em relação à CPC foi o estabelecimento de um acompanhamento institucionalizado das ações do CMC. Ainda que seja limitado, esse acompanhamento permitiu um diálogo efetivo entre os membros do Parlasul e os representantes dos governos, e possibilita uma aproximação das agendas de negociação e discussão, enquanto na CPC os debates estavam centrados na maioria das vezes em questões trazidas pelos parlamentares a partir de interesses nacionais negativamente afetados pela integração. Ressalto que esse tipo de discussão é fundamental no Mercosul, mas dificilmente encontrava ressonância nas decisões que estavam sendo tomadas porque não havia uma interação regular e formal entre essas instâncias.

Regras e procedimentos

A discussão sobre regras e procedimentos poderia ser feita de várias maneiras, neste caso optou-se por apontar dois aspectos considerados fundamentais para verificar possíveis mudanças na representação parlamentar e implicações das mesmas, no tocante à democratização do processo de integração. A primeira se refere aos procedimentos de escolha dos representantes e a segunda às normas de decisão interna.

Em boa medida, o Parlamento do Mercosul herdou da CPC a função básica de agilização da normativa do Mercosul no âmbito nacional, estabelecendo um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo da instância parlamentar do Mercosul com a regulamentação do acordo interinstitucional. As grandes inovações introduzidas neste órgão, portanto, referem-se muito mais aos procedimentos e regras estabelecidos para desempenhar seu trabalho, do que às funções que efetivamente exerce.

O primeiro desafio era definir o tamanho desse parlamento regional: qual seria o número máximo de representantes? A partir do consenso sobre um tamanho relativamente reduzido de representantes, o segundo desafio enfrentado pelos parlamentares referiu-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países, impossibilitando a utilização de uma proporcionalidade pura. A decisão foi utilizar a regra da proporcionalidade atenuada.

Além da mudança na forma de escolha dos seus integrantes, o Parlasul também apresentou mudanças na organização dos trabalhos legislativos. A CPC se organizava em Subcomissões sem caráter estatutário permanente, funcionando como instrumentos *ad hoc* o que impedia a especialização dos parlamentares ou uma formação progressiva das suas aptidões. O Parlasul estabeleceu em seu Regimento Interno dez comissões permanentes e permite em seu estatuto a criação de comissões especiais e comissões temporárias para a análise de algum tema pertinente.

As comissões e subcomissões são instâncias centrais na atividade parlamentar porque é no seu interior que se realiza a

instrumentalização dos estudos sobre temas específicos, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. No caso específico da produção documental da CPC, por exemplo, esta se manifestava aos outros órgãos do Mercosul por meio de recomendações e às instâncias da sociedade por meio de declarações.

A produção das recomendações buscava acompanhar os rumos do processo de integração sugerindo aos órgãos decisores do Mercosul ações específicas ou gerais que julgavam pertinentes. No entanto, essas se apresentaram sempre com um caráter genérico e amplo.

Dois motivos podem ser atribuídos a esse fato: não obrigatoriedade de consideração pelos órgãos decisores, e o próprio modo do processo decisório interno da CPC, por consenso. No primeiro caso, verifica-se a desmobilização dos parlamentares para produzirem estudos aprofundados já que não havia um mecanismo institucional que obrigasse a consideração da proposição feita pelos parlamentares; no segundo caso, a deliberação por consenso reduzia a possibilidade de discutir problemas específicos e/ou polêmicos, ou seja, a forma definida para o processo decisório desarticulava a capacidade de deliberação e tirava a função primordial do parlamentar que é o voto.

A produção documental que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) prevê é mais abrangente, ao estabelecer um caráter propositivo por meio da elaboração de projetos de normas e anteprojetos de normas que serão encaminhados ao CMC. Ao mesmo tempo em que mantém a possibilidade de elaboração de Recomendações e Declarações a outros órgãos ou instâncias da sociedade.

Outra alteração refere-se ao processo decisório interno do Parlasul. Na CPC as decisões eram tomadas por consenso entre as delegações de todos os países, expressas por meio de votação (Artigo 13), e obedeciam a seguinte tramitação: antes das reuniões, os temas a serem discutidos e votados eram distribuídos para quatro relatores (um de cada país), encarregados de emitir um parecer sobre eles no prazo de trinta dias. Em seguida, estes informes eram distribuídos para as delegações aproximadamente 15 dias antes da sessão de votação para que estas pudessem avaliá-los e tomar posições.

No Parlamento do Mercosul a tramitação é semelhante ao que ocorre nos congressos nacionais: uma proposta de ato é encaminhada à Secretaria Parlamentar pelo menos 20 dias antes da sessão na qual será apresentada formalmente à Mesa Diretora que o encaminha à(s) Comissão(ões) correspondente(s) para análise, deliberação e elaboração de parecer que será apreciado pelo Plenário e votado.

Além da maior deliberação, houve uma mudança também nos tipos de atos. A CPC emitia apenas Recomendações que poderiam ou não ser consideradas pelo GMC. O Parlamento do Mercosul pode emitir pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições.

O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do esquema de atuação parlamentar presentes nos congressos. Essa formalização e normatização mais rigorosa não é garantia de um funcionamento mais eficiente dessa instância como órgão de representação e de democratização, mas teve um impacto importante sobre as expectativas dos atores, como veremos na próxima seção.

Expectativas

Tanto os neofuncionalistas como os institucionalistas assinalam a importância da mudança de expectativas nos participantes como um elemento central para o fortalecimento da integração e das instituições, respectivamente. No Parlasul, a alteração nas expectativas se reflete nos dois casos: se os parlamentares assumem uma postura mais positiva em relação à sua participação no processo de integração, isso reforça a instituição e as pressões por maior intervenção nas decisões, o que por sua vez contribuiria para a maior democratização do bloco.

Não é possível afirmar que esse ciclo virtuoso esteja acontecendo, porque o parlamento regional não demonstrou até um momento uma superação real dos problemas apresentados pela sua antecessora, como desinteresse de seus membros, desconhecimento sobre sua atuação, falta de articulação e outros.

Apesar disso, é possível sim reconhecer o crescimento de expectativas positivas em relação a essa instituição que estão fortemente vinculadas à realização das eleições diretas. O estabelecimento dessa novidade normativa em relação à Comissão, embora não tenha gerado ainda resultados práticos, mostra-se um elemento positivo na visão sobre o futuro da integração, especialmente no tocante à ação parlamentar.

Os parlamentares e assessores brasileiros entrevistados[3] pela pesquisa apresentaram uma percepção positiva com as potencialidades da implementação dessa norma, o mesmo é encontrado em documentos e declarações públicas feitos por integrantes do Parlasul. De modo geral, há um consenso de que a dedicação exclusiva do parlamentar impulsionará um novo posicionamento deste em relação à integração.

Mesmo aqueles que hoje participam ativamente das reuniões e negociações do Mercosul, reconhecem que sua atuação é comprometida pela agenda nacional. As questões e demandas internas são preponderantes e ocupam quase integralmente sua atenção, mesmo porque foram eleitos para responderem a esses assuntos e não para serem representantes no Parlasul. Há uma percepção clara que a dedicação às atividades referentes à integração é prejudicial para o seu desempenho eleitoral.

No entanto, reconhecem que haveria possibilidade de desenvolver uma carreira política no âmbito do Mercosul porque o eleitorado estaria se tornando mais sensível a essa temática. Para viabilizar isso seria preciso campanhas de divulgação e conscientização sobre a integração, o que já está previsto no projeto de lei eleitoral para o Parlasul.

Mesmo o debate sobre quando realizar a primeira eleição e sob quais regras é um indicativo de que apesar do tema Mercosul ser secundário dentro dos Congressos, a classe política o identifica como

---

3 Deputados Dr. Rosinha; Renato Molling e Lelo Coimbra; Senadores Marisa Serrano e Pedro Simon; e assessores Sr. Antonio Ferreira Costa Filho e Maria Cláudia Drummond.

um espaço válido de atuação e de visibilidade para a opinião pública, suficientemente interessante para estimular uma disputa política (ainda que bastante pontual).

A realização das eleições diretas também é vista como uma oportunidade de aprofundar no interior dos partidos políticos a discussão sobre a integração e qual a visão deles sobre o assunto. A expectativa geral é que um parlamento diretamente eleito e com membros com dedicação exclusiva permitirá uma participação mais efetiva e eficiente dos parlamentares no Mercosul, estimulará um debate mais amplo nos quatro países sobre a integração, e impulsionará a formação de blocos ou famílias ideológicas no interior do Parlasul. Este último aspecto pode ser comprovado pelo próprio Regimento Interno do Mercosul que em seu terceiro capítulo regulamenta a forma como os Grupos Políticos podem se apresentar e organizar no interior do Parlasul, a partir de suas afinidades políticas.

Parlasul contribui para o Mercosul máximo?

Como ficou claro ao longo desta análise, a contribuição do Parlasul para o aprofundamento e a democratização do processo de integração do Mercosul está ainda no âmbito da potencialidade. Em muitos aspectos, superou ou avançou em relação às limitações e problemas apresentados pela Comissão Parlamentar Conjunta. Com o parlamento as relações tornaram-se mais regulares, as normas mais complexas e adequadas, e o escopo de atuação se ampliou.

Na prática, no entanto, a intervenção parlamentar permanece ainda bastante secundária, seja porque não há espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do Mercosul, ou pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento, relegando a questão da integração a um plano secundário.

O pressuposto deste trabalho era que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxiliaria a sua democratização se conseguisse estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre

o processo decisório, aproximando esse processo do cotidiano das sociedades envolvidas – atendendo ao terceiro e quarto grupo de indicadores do esquema. Nesse sentido, a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração se conseguisse superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), apontando para a construção de uma instância representativa e democrática no Mercosul.

Embora o Parlasul não cumpra com os pressupostos apontados para garantir a democratização da integração, apresentados acima, conseguiu efetivamente avançar em relação à sua antecessora e estabelecer uma perspectiva de atuação futura bastante positiva entre seus integrantes.

À medida que os integrantes do Parlasul tivessem uma atuação mais efetiva e maior envolvimento na integração, as reivindicações por maior poder decisório tenderiam a se intensificar. A atual situação de total subordinação ao CMC seria questionada sob a justificativa inclusive de que a legitimidade outorgada pelas urnas demandaria destes parlamentares um novo papel ou *status* no Mercosul.

Considerando a postura apresentada pelos governos nos últimos vinte anos de integração é possível prever que essa pressão parlamentar encontrará forte resistência por parte dos grupos governamentais que hoje centralizam o poder decisório no Mercosul e apoiam a concepção de uma Integração Mínima. A solução desse impasse é uma incógnita, mas teria reflexos interessantes para o processo como um todo.

Se os parlamentares do Parlasul perdessem o embate, isso explicitaria quais são os reais limites do processo de integração e de seu aprofundamento. O intergovernamentalismo deixaria de ser uma questão de adequabilidade ao estágio da integração – como afirmam seus defensores – para se evidenciar como o centro de sua identidade, não permitindo às suas estruturas institucionais qualquer desejo por mais autonomia.

No caso de uma vitória dos membros do Parlasul são múltiplas as possibilidades de desdobramento, mas é provável que um novo impasse se imponha não mais com as esferas decisórias do Mercosul,

mas com os próprios Congressos nacionais. Um Parlasul com participação efetiva no processo decisório significaria parlamentares com capacidade legislativa, porém as atuais regras pressupõem que as decisões tomadas no âmbito regional devem ser aprovadas pelos respectivos Parlamentos para entrar em vigor.

Para obter o apoio dos Congressos para a aprovação da institucionalização de um parlamento no Mercosul, os negociadores dessa proposta preocuparam-se em não criar atritos desnecessários naquele momento (Dr. Rosinha, 2009), deixando claro que não afetariam os âmbitos nacionais e manteriam em vigor a prática estabelecida ainda pela CPC e prevista no acordo institucional de que os parlamentos nacionais tramitariam no prazo máximo de 180 dias as normas previamente analisadas e aprovadas pelo Parlasul.[4]

O acordo institucional pressupõe que as decisões tomadas pelo CMC são analisadas pelos membros do Parlasul (indicados pelos Congressos) e que estes avaliam a sua legalidade perante as normas nacionais vigentes, acelerando os tradicionais procedimentos de análise dessas casas legislativas. Contudo, numa situação em que parlamentares legitimados pelo voto direto como representantes das sociedades no Mercosul, decidam e aprovem uma norma regional, qual a necessidade de submeter novamente essa decisão aos Parlamentos nacionais?

Alguns poderiam responder que isso seria necessário para garantir a adequabilidade às constituições vigentes, mas existem hoje instâncias de consulta recíproca e troca de informações que de acordo com a sua regulamentação cumprem justamente com essa função, são as chamadas unidades de enlace dos respectivos Congressos.

Essas são apenas conjecturas pensadas a partir da ideia de que a implantação das eleições diretas representará uma mudança significativa na integração. Mas os neo-institucionalistas são claros em apontar que as alterações são acompanhadas de resistências, porque

---

4 As normas que não tenham a aprovação prévia do Parlasul seguem a tramitação normal. Como apontei anteriormente no texto isso significa que o projeto pode ficar anos tramitando.

é difícil abandonar padrões de ação rotinizados e sedimentados nos atores. Porém, a incorporação de uma nova regra pode gerar consequências muito mais amplas do que as previstas por aqueles que a adotaram.

No caso europeu, as instituições regionais receberam autoridade dos governos para executar suas funções, desfrutando de uma autonomia parcial. Com o tempo passaram a utilizar parte desta autoridade para seus próprios propósitos, entre eles aumentar essa autonomia, gerando uma disputa entre os governos nacionais e as organizações comunitárias em torno dessas lacunas de controle dos primeiros sobre as segundas.

A expansão das atividades políticas e das decisões das instâncias comunitárias na integração europeia aumentou o número de atores envolvidos, provocando maior complexidade e, segundo Pierson (1998), uma sobrecarga que facilitou o aparecimento de consequências inesperadas e de falhas no controle dos Estados-membros sobre as instituições do bloco.

No caso do Mercosul, essa tensão não se verifica porque embora coexistam duas concepções sobre a integração regional, há uma preponderância clara da vertente pragmática que se traduziu num forte controle sobre as instituições do Mercosul e seu processo decisório. Não há garantias de que as novas regras definidas para a participação parlamentar não provocarão pressões por mudanças que podem alterar esse cenário e inclusive a agenda do bloco regional. Isto porque à medida que a integração avança no tempo tende a incorporar novos atores e a ter que lidar com os resultados de suas decisões, com seus efeitos colaterais imprevistos ou não-antecipados.

No caso do Mercosul, os governos apoiaram a criação do Parlasul, com integrantes escolhidos por meio de eleições diretas, acreditando que estariam atendendo às demandas por democratização do processo de integração e maior aprofundamento institucional. Ao mesmo tempo, supunham que essas medidas não alterariam o princípio fundamental de todo o processo, a lógica intergovernamental.

Os desdobramentos da realização das eleições diretas permanece uma incógnita. No curto prazo o seu principal impacto será

estabelecer uma representação com mandato exclusivo, mas que ainda enfrentará muitas dificuldades entre elas conseguir estabelecer uma rotina de trabalho própria que permita aos parlamentares influírem minimamente no processo decisório, intervindo em questões fundamentais.

Nesse sentido, o Parlasul hoje vive uma situação bastante semelhante à da experiência das Câmaras Municipais em que os vereadores ocupam boa parte da pauta com moções de apoio; pesar por falecimento; aplauso; congratulações ou louvor. Essas manifestações fazem parte da atividade parlamentar, mas quando se tornam majoritárias no trabalho legislativo indicam incapacidade de legislar e de propor medidas efetivas e de interesse real para a sociedade.

Hoje a pauta de discussão do Parlamento está marcada pela apreciação do que é encaminhado pelo GMC e pelas questões trazidas pelos parlamentares que normalmente referem-se à questões de interesse meramente nacional, mas que buscam no âmbito regional apoio político para seus pleitos. A ação parlamentar gerou pouco (ou quase nenhum) impacto real na integração até o momento, embora haja consenso nos discursos sobre a necessidade do Parlasul sanar o déficit democrático presente no Mercosul.

A agenda de discussão ainda é bastante ampla, mas existem nela várias propostas importantes de harmonização de políticas, para aprimorar o relacionamento desta instituição com o restante da estrutura organizacional do Mercosul e com os Congressos nacionais, para o estabelecimento de uma estratégia de comunicação – principalmente com a sociedade – e de cooperação com atores da sociedade civil, entre outros.

> O Parlamento deve ter um papel fundamental para sair desta situação, utilizando seu funcionamento descentralizado (Comissões e Reuniões públicas e suas linhas interinstitucionais) para garantir um trânsito sistemático entre institucionalidade e sociedade, e ao mesmo tempo utilizar sua centralização política, a visão abarcativa da pluralidade de seus partidos políticos, e sua força institucional, para viabilizar e concretar um rico e denso conjunto de temas

> pendentes, impulsionados desde as organizações da sociedade, não substituindo-as, senão abrindo-lhes caminhos. (Parlasul, 2007)

O mesmo tipo de preocupação vale no caso das iniciativas de cooperação com órgãos equivalentes de outros processos de integração regional – como os acordos de cooperação com o Parlamento Europeu e o Parlandino –, ou a participação em instâncias multilaterais e regionais. No caso da Unasul, por exemplo, o Parlasul será a instância de representação parlamentar dos quatro países no Parlamento regional desse processo, tendo sido inclusive um dos negociadores do projeto para o estabelecimento de um espaço parlamentar sul-americano.

Outro fator que pode alterar o caráter atual do Parlasul é a construção de sua sede própria (hoje essa instituição fica abrigada na sede do Mercosul) e a conformação de uma burocracia com dedicação exclusiva.[5] A percepção e expectativa dos parlamentares é que as eleições diretas permitirão uma maior independência da agenda e negociações do Parlasul em relação aos Congressos Nacionais, permitindo a essa instituição maior efetividade dentro do processo decisório regional.

Até agora não se percebe nos países integrantes nenhuma mobilização parlamentar mais significativa, com a pretensão de estimular o debate sobre o Mercosul na sociedade, a não ser iniciativas pessoais bastante pontuais. Uma explicação é a falta de vontade política decorrente da ausência de uma percepção clara sobre os benefícios resultantes de uma medida como essa. Os parlamentares, em geral, não têm clareza sobre quais seriam os custos e as vantagens de se candidatarem para o Parlasul e trabalham com cenários imediatistas, voltados para interesses internos.

---

5 Os funcionários e assessores do Parlasul provém dos parlamentos nacionais que cedem seus funcionários para auxiliar nos trabalhos da nova instituição. O problema é que muitas dessas indicações são apadrinhamentos políticos ou acomodação de aliados em cargos públicos que trazem para a esfera regional as disputas e interesses do âmbito nacional, prejudicando o funcionamento do parlamento e gerando tensões entre os parlamentares (Costa Filho, 2011; Dr. Rosinha, 2011; Simon, 2011; Drummond, 2011).

Portanto, a questão da eleição direta para um parlamento regional pressupõe um amadurecimento do debate sobre a integração na esfera política, acompanhado por um processo de reflexão em relação ao papel a ser desempenhado por essa instituição no âmbito da integração, avaliando as consequências de suas atuais atribuições de despachante das normativas do Mercosul (decididas por terceiros), de interlocutor da sociedade sem poder decisório e de controle precário sobre a execução dos planos de trabalho do CMC.

Ela também supõe uma discussão com a sociedade sobre o projeto de integração que se pretende implementar em médio e longo prazo, indicando como este se incorpora ao projeto nacional mais amplo e nas estratégias de desenvolvimento para o país. Tudo isto implica a existência de um debate intenso nas instâncias políticas nacionais sobre os limites do Mercosul, o que não se verifica.

Esta análise trabalhou com a suposição de que uma transição da perspectiva de Integração Mínima para a Máxima implicaria numa maior institucionalização. Isto porque as instituições permitiriam que a interação ganhe uma dinâmica que independa da vontade política dos governos e de seus interesses de curto prazo.

O Mercosul certamente ainda não atingiu esse patamar. Contudo, a análise demonstrou que este apresenta possibilidade de caminhar nesse sentido. Isto significa que esse processo de integração poderia aos pouco deslocar-se dentro de um contínuo, do polo estritamente intergovernamental em direção a um horizonte mais próximo de uma Integração Máxima.

Esse movimento dependeria de duas circunstâncias: um consenso em relação a qual deveria ser o papel da integração para esses países e sobre os mecanismos institucionais a serem elaborados para isso. É importante esclarecer que não há um juízo de valor em relação às posições de Integração Mínima e Máxima, considerando-se que uma seja boa ou melhor que a outra. O problema reside na indefinição clara do que se deseja.

O Mercosul pode perfeitamente manter-se intergovernamental, com uma agenda restrita às questões comerciais. Mas ao incorporar novas temáticas e estabelecer um discurso favorável à ampliação e

aprofundamento, os governos indicam uma disposição de caminhar no sentido de uma Integração Máxima, gerando expectativas nos atores envolvidos que acabam sendo frustradas e isso gera um efeito negativo em todo o processo.

Como afirma Etzioni (1965), a integração regional pode originar tanto uma aceleração, como a desaceleração. No primeiro caso, há um movimento positivo porque as mudanças provocadas pelo processo integracionista são incorporadas e impulsionam novas alterações que tornam os benefícios com a cooperação mais tangíveis, aumentando também o apoio da sociedade ao processo.

Esse movimento supõe que os problemas são razoavelmente equacionados para garantir que a expectativa predominante seja favorável ao processo, estimulando a participação e sustentação da integração, assim como a aceitação de sua ampliação e aprofundamento seguindo a lógica neofuncional do *spillover*.

Por outro lado, quando adota-se comportamentos que tendem a suspender as mudanças introduzidas para permitir novos ajustes, seja porque os governos descumprem os acordos ou postergam seus compromissos, há uma tendência a aumentar as pressões por desunificação, gerando uma desaceleração no processo de integração porque não há clareza quanto aos benefícios gerados por ele e, portanto, as expectativas tendem a ser mais pessimistas.

Esse é o problema com a indefinição no caso do Mercosul. Quando os governos incorporam aspectos da percepção Máxima – como a institucionalização de um parlamento regional com integrantes eleitos diretamente – geram uma expectativa em torno da integração que não consegue se concretizar porque não condiz com a disposição real desses Estados. Assim, o movimento no sentido de aprofundar o processo, reverte-se num estímulo para a desaceleração.

Ao mesmo tempo, o forte intergovernamentalismo presente na perspectiva Mínima torna o processo integracionista refém das vontade políticas dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder e da sobreposição dos interesses domésticos às decisões do bloco, o que gera instabilidade no Mercosul.

O equacionamento desses problemas envolve uma discussão sobre as instituições e como equilibrar uma eventual maior autonomia institucional sem gerar uma burocratização excessiva do bloco, encarecendo as negociações e engessando-as em estruturas nem sempre adequadas para a atual etapa de integração. A construção institucional deve pautar-se nos objetivos reais do processo e na disposição dos tomadores de decisão em aceitar perder autonomia. Com isso, as iniciativas no sentido de uma Integração Máxima tendem a não surtir os efeitos esperados, como no caso do Parlasul, porque tendem a se chocar com os limites institucionais impostos.

Até o momento, a continuidade da integração nas experiências promovidas na América do Sul é vista muito mais como consequência das vontades políticas dos governantes, do que resultado de processos dinâmicos e auto-sustentados, numa lógica próxima à noção se *spillover* porque não há uma estrutura regional capaz de sustentá-los independentemente das posições dos governos nacionais.

A vontade política estimula a aceleração do processo somente quando sustentada por uma disposição em aceitar a mudança. Não há no Mercosul e nem nas demais experiências integracionistas desenvolvidas na América do Sul, um posicionamento governamental favorável ao fortalecimento de instâncias regionais em detrimento da autonomia nacional.

Referências

Bibliografia

ADLER, E. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n.47, p.201-46, 1999.

ALIMONDA, H. O Mercosul: perspectivas para a sociedade e para a política. *Indicadores Econômicos*, v.20, n.1, maio 1992.

ALLISON, G. T. *La Esencia de la Decisión. Análisis Explicativo de la Crisis de los Misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

ALMEIDA, P. R. de. A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília n.9, 1993a.

_________. O Mercosul institucional. In: ALMEIDA, P. R. de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. Rio de Janeiro: Edições Aduaneiras, 1993b.

ALMOND, G. *The American people and foreign policy*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1950.

AMORIM, C.; PIMENTEL, R. Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990)*, v.II. São Paulo: Cultura/Nupri – USP/Fapesp, 1996.

ARAÚJO JR., J. T. Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v.11, n.2, 1991.

BARBOSA, R. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1960-1990). *Anais do II Seminário Nacional do Projeto 60 Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: Nupri/USP, 1992.

BERNAL-MEZA, R. *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

CANESE, R. (Parlamentar do Mercosul pelo Paraguai). Apresentação no Seminário Internacional *Parlamento do Mercosul e sociedade civil: caminhos para uma maior democratização da integração regional*. Rio de Janeiro: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (IRLS) e Instituto Solidariedade, 1 e 2 de setembro de 2009.

CAPORASO, J. A. Regional Integration Theory: Understanding our Past and Anticipating our Future. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 334-51.

CARDOSO, F. H. Brasil: transformação e reformas. In: VELLOSO, J. P. dos R. (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*, v.I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

CASTAING, M. P. Apresentação no Painel "Parlasur: actor clave en la formación de la identidad regional", Seminário do Fomerco *Sudamérica, comunidad imaginada. Emancipación e integración.* Buenos Aires: 9 set. 2010.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. *Libros de la CEPAL*, n.39. Santiago, jan. 1994.

CORAZZA, G. O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v.27, n.1, p.135-52, maio 2006.

DABÈNE, O. La reactivación del Mercosur: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas. *Oasis*, Bogotá, n.10, p.119-27, 2004.

DEUTSCH, K. W. *Nationalism and Social Communication*. Cambridge: MIT Press, 1953.

_________. et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

_________. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1982.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF JR., R. L. *Contending Theories of International Relations. A comprehensive survey*. New York: Longman, 2001.

DR. ROSINHA (deputado federal do PT). Apresentação no Seminário Internacional *Parlamento do Mercosul e sociedade civil: caminhos para uma maior democratização da integração regional*. Rio de Janeiro: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (IRLS) e Instituto Solidariedade, 1 e 2 de setembro de 2009.

DRUMMOND, M. C. *A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília: Senado Federal

(Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal), 2010.

EICHENBERG, R. C.; DALTON, R. J. Europeans and the European community: the dynamics of public support for European integration. *International Organization*, Cambridge, v.47, n.4, 1993.

EICHENBERG, R. C.; DALTON, R. J. Citizen support for policy integration. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p.250-82.

ETZIONI, A. *Political Unification*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (eds.) *Regionalism in World Politics. Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p.9-36.

GOULART, M. Os desafios do Parlasul. *Observatório Político Sul-Americano*, out. 2008. Texto completo disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/110_artigos_2008-10-28_Parlasul_Mayra.pdf>.

HAAS, E. B.; WHITING, A. S. *Dynamics of international relations*. New York: McGraw-Hill, 1956.

HAAS, E. B. El reto del regionalismo. In: HOFFMAN, S. (ed.) *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid: Editora Tecnos, 1963.

HAAS, E. B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

_________. *Partidos Políticos y Grupos de Presión en la Integración Europea*. Buenos Aires: Intal, 1966.

_________. *The uniting of Europe.* Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HAAS, E.; SCHIMITTER, P. C. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*. Cambridge, 1964.

HIRST, M. *Reflexiones para un análisis político del Mercosur*. Buenos Aires: Flacso, 1991.

_________. El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración. *Revista de la Cepal,* Santiago, n.46, 1992.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de. Contexto Internacional, democracia e política externa. *Política Externa*, São Paulo, v.11, n.2, p.79-98, 2002.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro. v.17, n.1, p.23-59, jan.-jun. 1995.

_________. Sociedade Internacional e Governança Global. *Lua Nova,* v, n.46, p.55-75, 1999.

IGLESIAS, E. V. Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe. *Integración & Comercio,* Buenos Aires, año 5, n.13, enero-abril 2001.

KEOHANE, R. O. Realism, Neorealism and the Study of World Politics. In: _________. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

_________. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics. In: _________. *International institutions and State power*. San Francisco: Westview Press, 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. Transnational Relations and World Politics: an introduction. In: _________. *Transnational Relations and World Politics*. Harvard: Harvard University Press, 1981.

_________. *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

_________. Globalization: what's new? What's not? (And so what?). *Foreign Policy*. New York, Spring 2000a.

_________. Introduction. In: NYE JR., J. S.; DONAHUE, J. D. (eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000b, p.1-41.

KLOR, A. D. de. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur. In: COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR Y FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: 2004, p.23-40.

KNOPF, J. W. Beyond two-level games: domestic-international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations. *International Organization*, Cambridge v.47, n.4, 1993.

KRASNER, S. D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variable. In: KRASNER, S. D. (ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p.1-21.

KREPPEL, A. *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LAFER, C. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v.19, n.2, 1997.

_________. A política industrial e de comércio exterior. In: VELLOSO, J. P. dos R. (coord.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

LEGRO, J. W. Culture and preferences in the international cooperation two-step. *American Political Science Review,* v.90, n.1, 1996.

LOSPENNATO, S. Déficit democrático y evolución institucional del Mercosur: hacia el Parlamento Regional. *Revista Mercosur Parlamentario*, Buenos Aires, n.1, p.15-23, maio 2006.

MARIANO, K. L. P. *Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*. Campinas, 2001. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas.

_________. *Nova visão das teorias de integração regional. Um modelo para a América Latina*. Marília, 2004. Relatório final de pesquisa (Pós-doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

_________. *Parlamento do Mercosul: Continuidade ou Mudança?* Araraquara, 2010. (Relatório final da pesquisa) – Universidade Estadual Paulista (Unesp).

_________. *A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2011.

MARIANO, M. P. Decisões políticas e institucionalização no Mercosul. *Cadernos Cedec*. São Paulo, n.32, 1994.

MARIANO, M. P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MATLARY, J. H. International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied? Trabalho apresentado na 2nd ECSA – World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, Bruxelas, 5 e 6 de maio de 1994 .

MATTLI, W. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MITRANY, D. A paz por meio da cooperação e da integração. In: BRAILLARD, P. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MITRANY, D. The Functionalist Alternative. In: WILLIAMS, P.; GOLDSTEIN, D. M.; SHAFRITZ, J. M. (eds.) *Classic readings of international relations*. New York: Hartcourt Brace College Publishers, 1994.

MORACVSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, S.; ANDREW, S. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

MORGENTHAU, H. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1958.

NYE, J. S. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown, 1971.

OCAMPO, J. A. Pasado, presente y futuro de la integración regional. *Integración & Comercio*, Buenos Aires, año 5, n.13, enero-abril 2001b.

OLIVEIRA, M. F. de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

PASTOR, M.; WISE, C. The origins and sustainability of Mexico's free trade policy. *International Organization*, v.48, n.3, Cambridge, p.459- 89, 1994.

PEÑA, F. Pré-requisitos políticos e econômicos da integração. *Política Externa*, São Paulo, v.1, n.2, USP, 1992.

PFETSCH, F. R. *A União Européia. História, instituições, processos.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

PIERSON, P. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p.27-58.

PODESTÀ, B. "Globalização, integração e sociedade sob a perspectiva latino-americana". In: VIGEVANI, T.; LORENZETTI, J. (coords.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: Cedec/Fapesp/Escola Sul-CUT/LTr, 1998.

POLLACK, M. A. The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p.217-49.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (orgs.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* México DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PUTNAM, R. D. "Diplomacy and domestic politics. The logic of Two-Level Games". In: EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D. *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. California: University of California Press, 1993.

REUS-SMIT, C. Constructivism. In: BURCHILL, S. et al. *Theories of International Relations*. Hampshire: Palgrave, 1996, p.209-30.

RIBEIRO, E. de S.; MARTINS, H. e SANTORO, M. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. *Observatório Político Sul-Americano*, v.2, n.12, dez. 2007. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/26_observador_topico_Observador_v_2_n_12.pdf>.

RIVAS, E. Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del Mercosur: un repaso histórico. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n.62, junio 2006. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>.

ROGOWSKI, R. Why changing exposure to trade should affect political cleavages. In: ROGOWSKI, R. *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, J. N. Governance in a Globalizing World. In: HELD, D.; McGREW, A. *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

RUGGIE, J. International Responses to Technology: concepts and trends. *International Organization*, Cambridge, v.29, n.3, 1975.

SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. Integrations, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p.1-26.

SCHMITTER, P. Idealismo, cambio de régimen y cooperación internacional: lecciones Del Cono Sur de América Latina. *Estudios Internacionales*, Santiago, n.85, 1989.

SMITH, M. E. Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p.304-33.

STUART, A. M. *Regionalismo e democracia: uma construção possível.* São Paulo, 2002. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

TSEBELIS, G. *Jogos ocultos.* São Paulo: Edusp, 1998.

VAZ, A. C. *A construção do Mercosul:* Brasil e Argentina nas negociações do período de transição. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

VÁZQUEZ, M. La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. Paper apresentado no Congresso da Latin American Studies Association. Washington, D.C. 6-8 de set. 2001. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/VazquezMariana.pdf>.

VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul:* origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, Santiago, n.82, 2007.

VENTURA, D.; PEROTTI, A. D. *El Proceso Legislativo del Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2004

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. Mercosul e os Interesses Políticos e Sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.5, n.3, 1991.

VIGEVANI, T. et al. *Globalização e regionalização no Mercosul*: a intervenção dos sindicatos no processo de integração. Relatório final de pesquisa para a Funag –MRE/FINEP. São Paulo: Cedec, 1998.

WENDT, A. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, Cambridge, v.46, n.2, p.391-425, 1992.

WENDT, A. Collective identity formation and the international State. *American Political Science Review*, v.88, n.2, June 1994.

WILLIAMS, M. C. *The Institutions of Security*. Paper apresentado na reunião anual da International Studies Association. San Diego: 1996.

YOUNG, O. R. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

_________. (ed.). *Global Governance:* drawing insights from the environmental experience. Cambridge: MIT Press, 2000.

Documentos

Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE-14). Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3751/1/secretaria/protocolos_adicionales_al_ace_n%C2%B0_18_aladi>.

Ata de Buenos Aires. 06 de julho de 1990. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37>.

ATA PARA A INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA, 29 jul. 1986.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA/Seção Brasileira. Atas das Reuniões. 1995-2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/>. Acesso em: 13 maio 2008.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA: Regimento Interno, 1991. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/esp/mercosul/10regcpc.htm>. Acesso em: 10 maio de 2008.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (CPC): Regimento Interno, 1995. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/evmmercosul/M731/..%5Cpublico%5Csetores%5C000%5C39%5Creunioes%5C1995%5C23%5CV-ActaReunion.doc>. Acesso em: 12 maio 2008.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (CPC): Regimento Interno, 1997. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/rgulamentocpc.html>. Acesso em: 12 maio 2008.

COMISSÃO DE PARLAMENTARES. *Projeto de Resolução da Comissão de Parlamentares Anexa ao VII Foro de São Paulo*. Porto Alegre: 30 e 31 jul. 1997.

COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR Y FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. Hacia el Parlamento del Mercosur: una recopilación de documentos. Montevideo: 2004.

CONSELHO MERCADO COMUM (CMC). Atas das Reuniões. 1991-2012. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada>.

CONSENSO DE BUENOS AIRES. Assinado entre Brasil e Argentina em 16 de out. 2003. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm>.

FORO DE SÃO PAULO. Projeto de De*claração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo*. Porto Alegre: 30 e 31 jul. 1997.

GRUPO MERCADO COMUM (GMC). Atas das Reuniões. 1991-2012. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada>.

PARLASUL. *Iniciativa para a discussão política do plano de trabalho do Parlamento do Mercosul*. Montevidéu: ago. 2007.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. Atas das Reuniões. 2007-2012. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#>. Acesso em: 20 de jun. 2008.

PARLAMENTO DO MERCOSUL: Regimento Interno, 2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamento.html/regimento-interno-do-parlamento-do-mercosul-portugues>. Acesso em: 12 maio 2008.

PT. *Notas sobre o Processo de Integração do Mercosul*. São Paulo: 1995.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamento.html/protocolo.html/protocoloparlamentomercosul.html>. Acesso em: 11 maio 2008.

PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>. Acesso em: 15 maio 2008.

TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>. Acesso em: 15 maio 2008.

TRATADO DE INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO BRASIL E ARGENTINA, 1988. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm> . Acesso em: 11 maio 2008.

Entrevistas

CANESE, Ricardo. Entrevista ao deputado paraguaio no Parlasul. Rio de Janeiro, 1 set. 2009.

CARNEIRO, Dirceu. Brasília: abril de 1994 (Senador pelo PSDB/SC).

COELHO, Lúdio. Brasília: 10 ago. 2000 (Senador pelo PSDB/MS e ex-presidente da CPC).

COIMBRA, Lelo. Brasília: maio de 2011. (Deputado Federal pelo PMDB/ES)

COSTA FILHO, Antônio Ferreira da. Brasília: 10 ago. 2000 (Secretário da Seção Brasileira da CPC).

COSTA FILHO, Antônio Ferreira da. Brasília: maio 2011 (Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul).

COURIEL, Alberto. Montevidéu: 23 maio 1997 (Deputado do Encuentro Progressista – Uruguai).

DR. ROSINHA. Brasília: maio 2011. (Deputado Federal pelo PT/PR)

DRUMMOND, Maria Cláudia. Brasília: 13 set. 2000 (Assessora do Senado Federal e da CPC).

DRUMMOND, Maria Cláudia. Brasília: maio de 2011 (Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul).

LOPES, Ney. Brasília: 12 set. 2000 (Deputado Federal pelo PFL/RN).

MACHADO, José. Piracicaba: 1 mar. 1999 (Deputado Federal pelo PT/SP).

MACHIÑENA, Jorge. Montevidéu: 24 de junho de 1997 (Deputado pelo Partido Nacional – Uruguai)

MARTINS, Estevão de Rezende. Brasília: 12 set. 2000 (Professor da UnB e ex-assessor do Senado Federal)

MOLLING, Renato. Brasília: maio 2011 (Deputado Federal pelo PP/RS).

MUJICA, José. Montevidéu: 15 maio 1997 (Deputado/Encuentro Progressista – Uruguai).

MÜLLER, Amaury. Brasília: abril 1994 (Deputado Federal pelo PMDB/SC).

PIZZATO, Luciano. Brasília: 13 set. 2000 (Deputado Federal pelo PFL/PR).

PRATES, Alcides G. R. Brasília: abr. 1993 (Ministério das Relações Exteriores).

REDECKER, JÚLIO. Brasília: 13 set. 2000 (Deputado Federal pelo PPB/RS).

RIBEIRO, Haroldo de Macedo. Brasília: fev. 1996 (Secretário do Ministério das Relações Exteriores).

RICALDONI, Américo. Montevidéu: 30 maio 1997 (Senador/Partido Colorado – Uruguai)

ROSA, Feu. Brasília: 13 set. 2000 (Deputado Federal pelo PSDB/ES).

SERRAGLIO, Osmar. Brasília: 12 set. 2000 (Deputado Federal pelo PMDB/PR)

SERRANO, Marisa. Brasília: maio 2011 (Senadora pelo PSDB/MS).
SIMON, Pedro. Brasília: maio 2011 (Senador pelo PMDB/RS).
SOUZA, Silvia Rita Oliveira de. Brasília: 13 set. 2000 (Assessora da então Deputada Federal Marisa Serrano pelo PSDB/MS e atual presidente do Parlamento Cultural do Mercosul, o Parcum)

Sites

<www.assembly-weu.org>. Acesso em: 20 mar. 2011.
<www.baltasam.org>. Acesso em: 20 mar. 2011.
<www.camara.gov.br/comissoes/cpcms>. Acesso em: 15 jul. 2011.
<www.eac.int/eala>. Acesso em: 22 mar. 2011.
<www.e-fipa.org>. Acesso em: 20 mar. 2011.
<www.europarl.europa.eu>. Acesso em: 15 jul. 2011.
<www.iirsa.com>. Acesso em: 15/11/2012.
<www.ipu.org>. Acesso em: 22 mar. 2011.
<www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>.
<www.mre.gov.br>. Acesso em: 15/02/2013.
<www.oscepa.org>. Acesso em: 22 mar. 2011.
<www.parlamentodelmercosur.org>. Acesso em: 15 jul. 2011.
<www.senado.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2011.

Apêndice: globalização regionalismo e as teorias de integração regional

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o sistema internacional vivenciou duas ondas integracionistas. A primeira iniciada na Europa nos anos 1950, a partir da aproximação entre França e Alemanha com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço que evoluiu para o que hoje conhecemos como União Europeia. Esta experiência foi no seu início bem sucedida para a promoção da reconstrução econômica de seus integrantes, assim como para a promoção do desenvolvimento desses países. Isto estimulou tentativas integracionistas em outras partes do mundo, entre elas a América Latina. De modo geral, durante os anos 1970 todas estas experiências de integração entraram em crise e muitos desses processos de integração passaram por um período de estagnação ou desapareceram.

Nos anos 1980, as estratégias integracionistas ganharam novamente força e iniciou-se a segunda onda de integração com o surgimento de processos de cooperação em todos os continentes. No entanto, esta segunda onda possui características e especificidades que a distinguem da anterior e que influenciaram marcadamente os rumos que essas experiências de integração tomariam.

Basicamente, as diferenças entre essas duas ondas integracionistas são três: o contexto internacional, suas motivações e seus objetivos. Na década de 1960 os processos de integração regional foram

marcados pelo otimismo em relação à sua capacidade de promover a integração econômica regional e como instrumentos de controle de conflitos. Este segundo elemento era fundamental no caso europeu onde as tensões da Guerra Fria estavam fortemente presentes. A percepção gerada por esses processos era de que poderiam amenizar essas tensões e pacificar as relações entre os Estados, pelo menos no Ocidente.

Alguns estudos de integração regional desse período apontaram que o aumento do volume e da variedade dos intercâmbios entre os Estados poderia aumentar e expandir a frequência da cooperação, possibilitando a emergência do que Kant imaginou que levaria à paz perpétua. Ou seja, a paz seria resultante da interação entre democracias, nas quais os conflitos são solucionados pacificamente porque os interesses comerciais e as pressões populares limitariam a possibilidade de guerra (Schmitter, 1989).

Em base a essa percepção as principais análises sobre cooperação e integração nesse período basearam-se em dois pressupostos fundamentais: democracia e institucionalização. Sem estes dois elementos seria quase impossível o avanço do processo integracionista.

A democracia era a base para a cooperação entre os Estados, pois estas análises reproduziam a lógica kantiana. No entanto, o conceito de democracia utilizado pelos autores neofuncionalistas é mais limitado que o utilizado atualmente pelos cientistas políticos. Estes autores pensavam a democracia como um mecanismo de legitimidade para as políticas governamentais (o que ainda persiste) que deveria basear-se na livre associação, em eleições competitivas e numa democracia de massas (ibidem). Portanto, não havia uma preocupação com participação direta, como hoje ocorre.

O segundo pilar dessas análises estava na construção de instituições cuja função seria ordenar esse relacionamento interestatal, definindo as regras, deveres e benefícios para seus participantes. Além disso, essas instituições seriam benéficas porque diminuiriam os nacionalismos e possibilitariam a emergência de identidades coletivas regionais. Para tal, essas instituições deveriam ter um caráter supranacional.

Embora fundamentais para estas análises, estes pressupostos não eram verificáveis nos processos de integração da década de 1960, como o Pacto Andino e a própria Comunidade Econômica Europeia, questionando a própria validade dessas suposições, pois os processos integracionistas avançavam sem eles. Ao mesmo tempo, estes elementos não foram suficientes para impulsionar novamente a integração europeia ao final dos anos 1960, quando essa primeira onda integracionista entrou em crise por causa de retomada das lógicas protecionistas e nacionalistas.

Essa incapacidade de elaborar mecanismos de análise para explicar os processos de integração tal como se desenvolviam na prática, levou a um desinteresse entre os teóricos das relações internacionais por estes fenômenos. Esta situação só se alterou em meados dos anos 1980, quando ficou evidente uma nova onda de regionalização no sistema mundial, inclusive com a revitalização do processo integracionista na Europa.

O regionalismo que surge a partir dessa segunda onda gerou duas percepções básicas entre os teóricos das relações internacionais:

- as otimistas que entendiam este fenômeno como um reflexo ou uma característica da ordem internacional do pós-guerra fria;
- e as visões pessimistas que supunham que da mesma forma como ocorreu na década de 1960, esses processos seriam limitados quanto ao seu escopo e duração (Fawcett, 2000).

Até o momento, a realidade demonstra que, em geral, a primeira perspectiva mostrou-se mais acertada, pois independentemente das crises que possam existir em alguns desses processos de integração, como no caso do Mercosul, permanece o consenso entre os governos latino-americanos de que ainda a melhor forma de inserção no sistema internacional é por meio de blocos regionais.

Assim sendo, os processos de integração desta segunda onda não mais vislumbram construir uma nova ordem internacional, mas adequar-se a vigente, tornando-se um desdobramento natural desse

ordenamento internacional e um elemento necessário para um melhor desempenho dos países dentro desse sistema.

Um elemento que chama a atenção é o fato de que, em geral, o discurso governamental de defesa destas estratégias integracionistas baseia-se numa visão identificada com a coesão regional. Tanto o Mercosul como o Pacto Andino, por exemplo, colocam como uma finalidade a aproximação dos Estados como forma de estabelecer uma identidade comum perante o resto do mundo. E mais do que isso defendem a cooperação e integração como o instrumento eficaz para a promoção do seu desenvolvimento.

Rubens Barbosa afirma que existem duas fases na postura brasileira frente ao processo de integração: a romântica (fins dos anos 1950 até meados dos 1980) e a pragmática (de 1985 até nossos dias). O primeiro período é baseado no voluntarismo, recheado de declarações retóricas de intenções e impulsionado quase exclusivamente pela burocracia governamental que muitas vezes não levou em conta em suas decisões as circunstâncias internas de cada país, e nem as externas. Enquanto negociavam a integração "[...] a quase totalidade dos países nesse período, tentava implementar políticas de desenvolvimento baseadas no mercado interno e caracterizava-se por incipiente abertura das economias para o mercado mundial" (1992, p.3).

Na fase pragmática podemos resumir os interesses brasileiros em três pontos principais: consolidar o programa de estabilidade econômica, promover a abertura comercial e atrair investimentos externos. Todos os governos a partir de 1990 estiveram preocupados primordialmente com essas questões e a agenda do Mercosul foi marcada por elas.

Não se pode pensar na evolução do Mercosul sem levar em consideração o papel e o peso dessas questões nas negociações. De 1991 até o final de 1994, os esforços dos negociadores concentraram-se nos aspectos econômicos e comerciais, deixando de lado temas que haviam sido relevantes durante as negociações do Pice, como a cooperação tecnológica, a formação de *joint-ventures*, o desenvolvimento de uma política industrial conjunta, etc.

As questões de cunho social e político também foram postas em segundo plano, pouco avançando a ideia de democratização da integração (com a criação de um eventual Parlamento regional) e de promoção de melhorias na qualidade e condições de vida das populações. De fato, este período foi marcado por um agravamento dos problemas sociais. Podemos dizer, portanto, que manteve-se no plano regional as prioridades identificadas nas estratégias governamentais nacionais.

Este trabalho discorda dessa visão de Rubens Barbosa porque considera que ambas as visões estão presentes e coexistem, embora a perspectiva pragmática prepondere sobre a experiência do Mercosul. O que Barbosa chama de românticos é identificado aqui como o grupo favorável à construção de um Mercosul Máximo, inspirado no modelo europeu e no resgate das ideias de Simón Bolívar para a América Latina.

No século XIX, Simón Bolívar defendeu a ideia de que o fortalecimento político no sistema internacional das ex-colônias espanholas dependeria de uma articulação entre as novas nações como forma de impedir avanços imperialistas, inclusive por parte do Brasil. Essa ideia foi retomada sucessivamente ao longo do tempo, sempre que governos latino-americanos dispunham-se a aproximar-se de seus vizinhos, sem levar a resultados concretos até o final do século XX.

Do outro lado, temos os defensores do Mercosul Mínimo que consideram a integração regional um mecanismo de adaptação às necessidades do sistema internacional globalizado e que, portanto, precisa ser enxuto institucionalmente e ater-se aos seus objetivos básicos. Este grupo é influenciado pela lógica nacionalista e pelos pressupostos liberais de que os problemas são solucionados a partir da intensificação do mercado.

A emergência do novo regionalismo na América Latina incorporou o ideário político-econômico predominante do período – o neoliberalismo – mas, ao mesmo tempo, justificou-se nessa ideia de destino comum dos países da América do Sul e de irmandade, fundamentada basicamente no compartilhamento de problemas e fragilidades. Dentro desta perspectiva, a percepção dos governos

foi pragmática em relação à integração: esta serviria como um instrumento mitigador de suas incapacidades. Nas palavras de Iglesias: "*La integración no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de respaldo de una estrategia de crecimiento y desarrollo económicos*" (2001, p.136).

A integração econômica foi o principal instrumento utilizado pelos países sul-americanos em direção à globalização, especialmente no caso de Brasil e Argentina. Nesse sentido, até o fim dos anos 1990, essa foi a interpretação feita pela Argentina com relação ao Mercosul, principalmente no que se refere à sua política econômica, industrial e comercial, e acabou servindo de modelo para o bloco (Bernal-Meza, 2000).

Neste caso, independentemente do momento e do interesse motivacional que impulsionou o processo de integração, podemos afirmar que seu objetivo parece constante ao longo do tempo: superar a sua condição de país periférico no sistema internacional e de adequar o Estado à nova realidade gerada pela globalização.

A integração regional a partir dos anos 1980 tornou-se parte de uma política estratégica muito mais ampla, voltada para a promoção do desenvolvimento, dentro de uma nova concepção, na qual este não se restringe apenas aos aspectos econômicos, mas também aos sociais, aos políticos, aos ambientais e tecnológicos.

Desta forma, a integração regional tem um lado que até o momento foi negligenciado que refere-se à sua importância política e estratégica, e não apenas comercial. Sem dúvida, o Mercosul está sendo um elemento importante para o fortalecimento da posição argentina e brasileira nos fóruns internacionais, tendo sido pensado no início como algo mais amplo voltado para a promoção do desenvolvimento da região, onde a cooperação seria uma estratégia de superação das limitações individuais. Portanto, a integração regional é entendida aqui como um processo complexo, que vai além de uma estratégia de redução tarifária entre nações e de um mecanismo de inserção comercial num mundo globalizado.

Como afirmei anteriormente, o objetivo deste trabalho é estabelecer um esquema analítico para identificar em que medida a evolução da integração atende efetivamente a esse projeto estratégico

mais amplo que a motiva. Essa avaliação da integração neste caso não pode ser medida a partir dos índices comerciais, pois eles referem-se a um aspecto do processo, mas a partir das alterações que esse processo integracionista gerou nas estruturas e comportamentos nacionais.

A formulação de um esquema de avaliação se ampara em conceitos e pressupostos elaborados por várias teorias de relações internacionais, com destaque para as concepções integracionistas, fazendo uma importante ressalva: as teorias de relações internacionais que analisam os processos de integração são formuladas predominantemente utilizando como base a experiência europeia, analisando os demais casos a partir de conceitos e supostos pré-definidos.

Alguns autores que trabalham com esses modelos ressaltam a dificuldade de utilizá-los para o caso de países como o Brasil, cuja realidade interna e externa é bem diferente da europeia. Assim sendo, a formulação do esquema de avaliação da integração buscou contemplar essa especificidade latino-americana.

Antes de entrar na discussão sobre o esquema elaborado é preciso compreender a origem e conteúdo de seus pressupostos. Um primeiro passo nesse sentido, portanto, é retomar a discussão sobre as teorias de integração regional, seus supostos e limites.

Normalmente as teorias de relações internacionais são separadas em dois grupos amplos: os realistas e os idealistas ou utópicos. Essa mesma distinção pode ser encontrada nas teorias e modelos de análise utilizados para entender os processos de integração regional. Ambas correntes teóricas buscam dar resposta para a questão central neste caso: quais são e como atuam as forças que contribuem para o surgimento de uma integração entre comunidades políticas?

Os idealistas sustentam que os valores e os comportamentos políticos possuem uma origem universal valendo para todos, em qualquer lugar e momento. As normas ou padrões por eles analisados, seriam determinados naturalmente e não historicamente. A política, para esta perspectiva, estaria fundamentada nestas normas e seria uma função da ética. Ou seja, os padrões morais universais são a base para avaliar o comportamento estatal.

Por outro lado, temos a perspectiva realista. Para esta abordagem, a base para o comportamento político está dentro da própria comunidade. Assim sendo, os valores políticos ou os padrões normativos são elaborados e definidos ao longo do tempo. São historicamente construídos de acordo com as circunstâncias.

Para os realistas, os comportamentos políticos derivam de uma situação particular. Portanto, a ação política deve ser julgada por aquilo que é seu objetivo básico (que neste caso seria a segurança nacional, e que no limite é a própria sobrevivência do Estado) e não por valores universais. Os princípios morais universais não podem ser aplicados para essas situações específicas.

Essa diferença de percepção define o ponto de partida para as análises teóricas. Para os idealistas, a integração regional é entendia como o resultado de padrões ou normas inerentes ao universo (que poderíamos chamar de naturais). Por outro lado, os realistas consideram a integração como o resultado de uma comunidade política.

No primeiro caso, as teorias sobre integração regional aceitam o pressuposto de Kant sobre a possibilidade de estabelecer, em um sistema fundamentado no estado de natureza, algum arranjo institucional promotor da paz ou do consenso. Estas análises partem do pressuposto de que a cooperação entre Estados tende a minimizar o risco de conflito. Nesse sentido, todo processo de integração regional é, em princípio, um tipo de cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional. É uma estratégia para melhorar a capacidade individual para lidar com problemas que isoladamente não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades.

Há uma visão de que os Estados democráticos tendem a desenvolver no plano internacional mecanismos para normatizar suas relações e minimizar a possibilidade de solução dos conflitos por meio da guerra. Há por trás desta análise uma percepção evolucionista de uma tendência a criar organismos internacionais multilaterais que adquiririam ao longo do tempo maior poder decisório sobre os Estados (seriam supranacionais).

Um dos desdobramentos da perspectiva idealista é o enfoque que analisa a ação do Estado na esfera internacional como resultado

da ação interna, onde diversos grupos e atores interagem e disputam entre si o poder para definir ou influenciar a política externa estatal, assim como seus interesses e objetivos. É um entendimento oposto à ideia desenvolvida pelo paradigma Estado-cêntrico para a qual os Estados são os atores, por excelência, da política internacional.

Na ótica realista pensa-se o Estado como um ator único com interesses definidos e, de certo modo, constantes. Os diferentes atores e interesses presentes no campo nacional tendem a perder importância nessa perspectiva. Essa perspectiva teórica – também conhecida como o paradigma Estado-cêntrico –, coloca os Estados como atores centrais da política mundial, fazendo uma divisão entre a alta política (questões de defesa, conflitos, política externa,...) e a baixa política (questões econômicas, sociais,...). As questões da alta política são hierarquicamente mais importantes e assim, a baixa política é posta em segundo plano em suas análises. Os Estados Nacionais são vistos como atores racionais que operam num ambiente internacional anárquico caracterizado pela luta em torno do poder. Isso faz do conflito o aspecto dominante deste paradigma (Keohane, 1986).

O principal formulador destes traços representativos do enfoque Estado-cêntrico nas relações internacionais foi Hans Morgenthau, em sua obra *Politics Among Nations* (1958), e é tido por muitos autores como o pai do realismo político. O paradigma Estado-cêntrico é conhecido como o modelo clássico das relações internacionais, ou ainda como modelo do Estado como ator racional.

O Estado é um agente racional que possui fins e objetivos (segurança nacional, interesses nacionais etc.) adequados às opções ou cursos de ação possíveis. As consequências destas opções tomadas são avaliadas tendo em conta os custos e benefícios para o alcance de um objetivo. A escolha racional orienta a ação do Estado em busca da maximização dos valores com vistas à realização dos objetivos (Allison, 1988).

Pensar a integração regional sob esta ótica é possível, mas esbarra no nível de aprofundamento do processo. Esta perspectiva preserva a integridade do conceito de Estado Nacional. Portanto, a integração só pode ser pensada como uma alternativa possível num sistema

mundial incerto, desde que não crie estruturas supranacionais ou implique em cessão de parcela da soberania. É entendida como uma opção temporária do Estado em face às suas dificuldades de inserção internacional, dentro de uma visão mais estática das relações internacionais, não entendendo o Estado e a própria integração enquanto fenômenos em processo de transformação.

Em geral, ambas as perspectivas concordam que os atuais processos de integração regional são movimentos de aproximação voluntária nas esferas política e econômica, entre dois ou mais Estados previamente independentes, que passam a cooperar pela necessidade de estender sua autoridade sobre áreas chaves da política nacional a um nível supranacional, o que não significa criar estruturas supranacionais, mas sim tratar dos problemas de forma supranacional ou intergovernamental.

Essas teorias contribuem para pensar a integração regional, porém apresentam dificuldade para analisar esse processo em países periféricos, como no caso da América Latina, cuja estrutura econômica e governamental é bem diferente das realidades que essas abordagens supõem. As teorias de cooperação e de integração econômica são, em geral, eurocêntricas e com forte viés economicista, pois os processos de integração regional invariavelmente são pensados como um instrumento promotor da inserção internacional – política e econômica – e do desenvolvimento regional.

Antes de iniciarmos o trabalho de revisão teórica, no entanto, é preciso fazer duas ressalvas: em primeiro lugar é importante considerar que à exceção do neofuncionalismo, as demais teorias não foram elaboradas especificamente para os casos de integração regional e, portanto, são adaptações de teorias mais amplas; esta análise não pretende esgotar o amplo espectro de teorias que foram ou podem ser utilizadas para analisar os fenômenos de regionalização, optei neste trabalho por concentrar a atenção nas principais teorias de relações internacionais do campo da ciência política.

Algumas teorias de integração

Funcionalismo

O Funcionalismo fornece a base para entender as teorias de integração e regionalismo. O principal autor desta corrente teórica é David Mitrany (1990; 1994). Este autor propôs um modelo funcionalista pragmático que rompesse o elo tradicional entre autoridade e um território definido. A questão central para esse autor era como pensar em instrumentos para aproximar as nações de forma pacífica. A resposta seria por meio de processos de integração onde ocorreria uma transferência de soberania gradual, que permitiria aos poucos estabelecer a paz.

> *Functionalism 's primary focus is on the relationship between concrete tasks and practical problem-solving on the one hand, and the territorial organization of political authority on the other. For* Mitrany, *the territorial structure of the nation-state system was badly adapted to meeting the challenges of the modern world, which often crossed national frontiers in complex ways."* (Caporaso, 1998, p.344)

O conceito de autoridade passa a ligar-se a atividades baseadas em áreas onde existe consenso entre os participantes do processo de integração. Com isto, a soberania é delegada através das funções que são exercidas de forma compartilhada. Estas funções são executadas a partir de instituições internacionais, dirigidas por elites técnicas e nas quais os interesses de cada nação são aos poucos integrados (Mattli, 1999).

Para Mitrany, essas instituições internacionais seriam instrumentos mais apropriados para lidar com o aumento da complexidade dos sistemas governamentais que levou a uma valorização das questões técnicas (não-políticas). Estes aspectos técnicos não poderiam ser tratados de forma política tradicional e exigiriam o envolvimento de especialistas altamente preparados no âmbito nacional

que estariam incumbidos de contribuir na esfera internacional para solucionar esses problemas técnicos.

O crescimento dos problemas técnicos que não podem ser solucionados no plano interno teria por função contribuir para a proliferação da colaboração internacional no campo técnico. A ideia de Mitrany é que se os Estados, por meio das instituições internacionais, conseguissem separar esses problemas técnicos dos políticos, deixando os primeiros a cargo dos especialistas, seria possível alcançar a integração internacional. Sua atenção estava centrada justamente em distinguir esses assuntos políticos dos problemas técnicos não-controversos que pudessem impulsionar esse processo de colaboração.

A partir dos bons resultados alcançados pelo desenvolvimento de uma colaboração em um campo técnico, poderia haver uma tendência a que esse tipo de experiência se espalhasse para outros campos técnicos. Esta é a noção central da doutrina da ramificação de Mitrany. A colaboração funcional num setor resultante de uma necessidade, pode gerar necessidade de colaboração funcional em outros setores.

Mitrany supõe que a atividade funcional poderia reorientar a ação internacional e contribuir para a paz mundial, porque o avanço da cooperação no plano técnico levaria à integração internacional que tenderia a promover uma unificação econômica que, por sua vez, poderia levar em última instância à unificação política.

Como alternativa ao conflito Mitrany sugere a criação gradual de uma rede transnacional de organizações econômicas e sociais, que seria acompanhada por uma redefinição dos padrões de comportamento dos Estados, inclusive com uma redefinição no plano domésticos das lealdades que permitiriam tornar as populações mais propensas ou receptivas à integração internacional.

O funcionalismo "assumia como premissa a separação entre as considerações de poder, que marca o universo da chamada '*high politics*' na visão realista, e os interesses referentes ao bem-estar que configurariam o universo da '*low politics*'" (Vaz, 2000, p.15).

Mitrany preocupou-se em estabelecer os processos pelos quais as comunidades políticas se integravam. Mas esta teoria apresenta alguns problemas:

- não é propriamente uma teoria de integração, mas um método normativo que busca determinar e descrever a forma de como deveria ser obtida a coexistência pacífica;
- não especifica de forma aprofundada as condições necessárias para viabilizar esse processo de aproximação entre os Estados;
- finalmente, esta teoria não identifica quais são as razões que mobilizam os Estados a promoverem e participarem de um processo de integração.

Neofuncionalismo

A partir do modelo analítico elaborado por Mitrany, alguns teóricos das relações internacionais pensaram novas perspectivas teóricas para analisar o processo de integração europeu dentro do que se convencionou denominar de análises neofuncionais. Em geral, as teorias neofuncionalistas enfatizam o papel das elites políticas dos países que participam de um processo de integração, como atores fundamentais para apoiar ou se opor ao processo de integração.

Nesta seção apresento os principais autores neofuncionais – Karl W. Deutsch, Amitai Etzioni e Ernest B. Haas – que tornaram-se referências fundamentais nas teorias de integração regional e de relações internacionais. Esse teóricos usam a teoria sistêmica para desenvolver seus modelos de integração, nos quais enfatizam o efeito da integração em um setor sobre a habilidade das unidades participantes de conseguir integração em outros setores, ou seja, incorporam a doutrina da ramificação de Mitrany.

Ernest B. Haas

A teoria neofuncional de Haas foi pensada para explicar processos de integração, principalmente o início da integração europeia. Para este autor, a integração é um processo no qual os atores políticos nacionais são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições têm ou demandam uma jurisdição que ultrapassa a dos Estados (Haas, 1964).

Para Haas, a integração "significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior" (ibidem, p.170). Isto ocorreria quando todos os tipos de atores "parassem de se identificar e aos seus benefícios futuros inteiramente com seus próprios governos nacionais e suas políticas" (ibidem). Nesse sentido, a integração é um processo que ocorre durante a passagem de um dado sistema internacional para um novo sistema cuja constituição se dará no futuro e, portanto, cujas características ainda não podem ser discernidas.

Haas (2004) identifica quatro motivações básicas de uma integração regional:

1) desejo de promover a segurança numa dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum;
2) promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;
3) interesse de uma nação mais forte em querer controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, coerção ou ambos;
4) a vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla.

Assim sendo, nem toda iniciativa de cooperação entre Estados resulta necessariamente em integração de mercado ou regionalismo. A integração ou a cooperação pode se concretizar, por exemplo, na criação de uma força armada unificada mais ampla, capaz de

deter um inimigo que isoladamente nenhum país teria capacidade de enfrentar. Esta era uma preocupação presente nos primórdios da União Europeia, pois os países da Europa Ocidental sentiam-se ameaçados pela União Soviética. Contudo, com o fim da Guerra Fria esse tipo de motivação (temor a um ataque militar) foi perdendo espaço para uma nova forma de ameaça: a competição econômica dentro de um mundo globalizado.

De acordo com a teoria neofuncional de Haas, os processos de integração são impulsionados a partir de um núcleo central – chamado funcional –, este é formado pelos governos e as elites que dão início às negociações, por serem atores com capacidade e poder para assumir um compromisso desse tipo e fazer com que a sociedade o respeite. A capacidade decisória estaria concentrada nestes formuladores e tomadores de decisão.

Tendo como ponto de partida a iniciativa burocrático-estatal, o processo se esparramaria (*spillover*) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas. O pressuposto contido no conceito de *spillover*[1] é que a integração ao se aprofundar mobiliza grupos de interesse existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações. Esse interesse proporciona ao processo de integração uma dinâmica própria, tornando-o menos dependente da vontade política dos governos.

O conceito de *spillover* de Haas está baseado na doutrina da ramificação de Mitrany e supõe a existência de um núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo do tempo novos atores e setores relevantes (Hirst, 1991).

O núcleo funcional atrai apoio e amplia o processo ao passar para os políticos e as elites dominantes essa percepção positiva do

---

1 O termo *spillover* não possui uma tradução teórica específica; por isso, será sempre usado em inglês; seu significado está ligado com a ideia de derramamento, de algo que se inicia num determinado ponto e transborda.

regionalismo. A conversão de grupos anteriormente indiferentes ou hostis à integração para a posição de defensores resulta dos sucessos alcançados, que, por sua vez, reforçam o entusiasmo, apresentando maiores expectativas e novas demandas, fatores estes que são mobilizadores do processo.[2]

Diante desse aumento de interesse nos grupos organizados, esta perspectiva da teoria neofuncionalista conclui que o *spillover* pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois desta forma poderia aparar diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados.

Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigir maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países. Ou seja, o *spillover* influencia a estrutura institucional ao explicitar sua incapacidade de atender às novas demandas e realidades.

O *spillover* pode ocorrer de forma automática, se entendermos por automática algo que ocorre porque os atores participantes tomam determinadas decisões políticas para beneficiar coletivamente seu bem-estar econômico. A automaticidade não implica ausência de conflito, de dificuldades nas negociações e retrocesso temporários no processo, sugere apenas que estes elementos levarão a futuras decisões adaptativas. Ele engloba o princípio de que a participação numa associação ou num regionalismo contribui para a consolidação dos hábitos entre seus integrantes devido à reiteração das situações e envolve a ideia de generalização (ou de ramificação), na qual acordos obtidos em um setor podem ser generalizados para acordos em setores similares.

No entanto, a ocorrência do *spillover* não está baseada no sucesso da cooperação em um setor, mas nas expectativas de ganhos e perdas

2 Este seria um movimento de realimentação, onde cada objetivo atingido implica novas demandas que, por sua vez, produzem mais realizações, e assim por diante.

dos principais grupos dentro da unidade que será integrada. Neste aspecto, Haas aceita a proposição funcionalista de que as lealdades políticas resultam da satisfação com o desempenho de funções importantes de uma agência governamental, seja ela nacional ou regional (pertencente à estrutura da integração).

A cooperação permite uma acomodação entre as perspectivas e os interesses dos participantes. Para Haas (2004), os interesses presentes numa sociedade ou defendidos por um Estado não são permanentes, alterando-se ao longo do tempo e de acordo com as mudanças ocorridas no interior das elites e dos grupos organizados. Há, assim, uma amenização dos conflitos e uma limitação natural ao uso da força, porque as divergências podem se acomodar ao longo do tempo. Segundo este autor, as decisões ou opções dos atores variam de acordo com suas aspirações, mas também conforme o contexto no qual os indivíduos estão envolvidos.

Na sociedade existe uma multiplicidade de valores e interesses que não são necessariamente homogêneos ou aceitos por todos. O posicionamento e a opinião de um ator em face de um tema são determinados pelos grupos com os quais se identifica (e seus respectivos valores) e pelos demais membros de seu grupo, especialmente as lideranças que funcionam como catalisadores de preferências já existentes (ibidem).

O papel do líder político ou das lideranças é muito importante no modelo de Haas porque de acordo com sua visão, para que a integração avance é preciso que exista um compromisso político compartilhado entre as grandes elites e as lideranças governamentais, porque esse líder tem condições de impulsionar a integração ou de criar um movimento voltado para os interesses nacionais exclusivos.

Quando a integração está baseada em interesses pragmáticos, ou seja quando os líderes tem uma visão utilitária da integração, esta tende a ser um processo com limite definido: seu avanço é limitado porque não há um compromisso ideológico com o processo.

Isto significa que a racionalidade da ação é determinada por interesses materiais (o indivíduo opta ou age como um consumidor utilitarista, pensando obter o máximo benefício com o menor custo)

e por valores culturais, determinados pelos diferentes papéis que os indivíduos exercem no interior de uma sociedade e que nem sempre são coerentes entre si.

De modo geral, todos os grupos pertencentes a um país compartilham os chamados valores nacionais intimamente ligados à cultura preponderante e presente na sociedade, considerada como o elemento central da identidade dos indivíduos a ela pertencentes. Esta suposição é fundamental para a noção de Estado-nação, pois permite pensar o Estado como uma associação que pretende preservar a ordem para todos os grupos de interesse existentes em seu interior e cujas regras devem ser respeitadas por todos.

Para os Estados democráticos as regras são determinadas ou resguardadas por um grupo de políticos (normalmente o partido ou aliança partidária que venceu a eleição) que conta com o apoio de elites pertencentes a grupos de interesse. Ou seja, o governo atua conforme os interesses dos grupos que lhe dão sustentação, sem deixar de considerar o restante da sociedade. Para Haas (ibidem), as decisões políticas dos governos se originam do casamento desses múltiplos interesses.

Quando a integração tem como suporte uma visão positiva das lideranças e um compromisso destas com os princípios (ou valores) do regionalismo, o seu desenvolvimento leva a uma transferência gradual das lealdades dos grupos nacionais para um organismo internacional com importantes atribuições. Em outras palavras, as expectativas de ganhos e perdas dos atores passa a ter por referência o plano regional e não mais o nacional.

A maior interação entre as sociedades poderia influenciar as opiniões e percepções de seus cidadãos sobre sua realidade dentro do panorama nacional,[3] ao mesmo tempo em que novos mitos, símbolos e valores seriam criados comunitariamente favorecendo a

---

3 Um dos efeitos das relações transnacionais é o aumento da sensibilidade entre as sociedades e, com isso, uma alteração no relacionamento entre os Estados. Essa ação sobre a sensibilidade das nações resulta na alteração dos comportamentos dos grupos domésticos constituintes de sua sociedade, que ao serem expostos

ação conjunta. Esses novos códigos valorativos de comportamento dariam legitimidade às mudanças sociais em andamento.

Haas aceita o pressuposto de que os diversos grupos organizados presentes numa sociedade possuem interesse diferenciado em relação às questões de política externa. Segundo Haas e Whiting (1956) pode-se classificar esses grupos em cinco categorias, de acordo com o grau ou intensidade de seu interesse e preocupação com essas questões:

a) grupos permanentemente e diretamente ligados às questões de política externa, como exportadores e importadores, representantes de organizações internacionais etc.;
b) grupos cuja principal função é a realização de demandas nacionais, mas que também devem estar atentos ao cenário externo porque em inúmeras ocasiões a consecução de seus objetivos depende de resultados em negociações externas (exemplo: centrais sindicais, associações comerciais, etc.);
c) grupos interessados apenas nos problemas gerais da formulação de política externa, como é o caso das organizações cívicas e educacionais, etc.;
d) grupos geralmente preocupados apenas com as questões domésticas, mas que ocasionalmente se interessam por uma determinada questão de política externa;
e) e finalmente, grupos que somente se interessam por questões internacionais em momentos de crise e emergências. Este grupo engloba a maior parte da população.

Este mesmo tipo de classificação ou estratificação social, no tocante ao interesse pela formulação da política externa de um país, pode ser encontrado no modelo elaborado por Gabriel Almond (1950) para explicar as influências existentes no processo de tomada

---

ou entrarem em contato mais intenso com outras sociedades modificam suas formas de atuação e questionam coisas anteriormente aceitas e reconhecidas como válidas.

de decisão na política externa dos Estados Unidos. Embora elaborado para outra realidade, seu modelo também expõe de forma clara os diferentes níveis de participação, interesse e influência presentes em uma sociedade em relação às relações internacionais.

A sua ideia básica desse modelo é a de um conjunto de círculos. Nele, o centro é formado pela liderança, representada pelos atores pertencentes à estrutura burocrática governamental que participam efetivamente das negociações e da tomada de decisões. Em torno desse círculo há um outro, formado pelas elites relacionadas ao tema da política externa e que são formadoras de opinião. O círculo seguinte é constituído por um público interessado no assunto e que se mantém informado sobre ele, sendo a plateia das discussões promovidas pelas elites. Finalmente, o círculo externo contém o público geral, normalmente alheio às questões de política externa, a não ser nos momentos que estas ganham maior espaço nos meios de comunicação, como no caso de guerras e conflitos, ou quando suas consequências atingem a vida cotidiana do cidadão comum.

Ambas as classificações apontam para o fato de que a maioria da sociedade não se interessa pelos temas relativos à política externa, a não ser quando estes passam a ter implicações diretas em sua vida. Por esta razão, Haas considera que a integração internacional avança melhor quando voltada para o bem-estar, por meio de medidas elaboradas por especialistas conscientes das implicações políticas de suas funções. Neste ponto, este autor retoma o pressuposto de Mitrany sobre o papel da burocracia técnica como central para o avanço do processo.

A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas, para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países.

O interesse de Haas (1963) pela questão da integração econômica reside na sua potencialidade de proporcionar conhecimentos sobre o processo de formação de comunidades no âmbito internacional. A verdadeira integração somente é possível quando o critério subjetivo das expectativas de certas elites é satisfeito. Se as elites[4] mais importantes da região têm suas expectativas convergindo com as demandas e os benefícios decorrentes da integração, surge uma mobilização que movimenta e sustenta o processo. Os vínculos estreitos entre elites ou importantes organizações nacionais (como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, organizações religiosas e outras instituições semelhantes) são essenciais para uma integração regional ampla.

A institucionalização criada pela Ceca possibilitou um relacionamento estreito entre sindicatos, uniões industriais, partidos políticos e altos funcionários, dando maior impulso à Comunidade do Carvão e do Aço e permitiu o aprofundamento da relação entre os atores, graças à criação de um âmbito institucional para facilitar as negociações e promover o regionalismo (Haas, 1964). Por outro lado, se os setores-chave (do núcleo funcional especialmente) percebem ou acreditam que seus benefícios futuros com a integração serão menores o processo tende a retroceder, podendo haver desintegração.

Outro importante pressuposto deste modelo neofuncional para o sucesso da integração é a democratização do sistema político. A existência da democracia permite aos diferentes grupos sociais a participação no processo de integração, possibilitando o seu aprofundamento e facilitando a sua propagação e manutenção. A democracia é essencial para a ocorrência do *spillover*, que é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados – porque estes dão sustentação e apoio à integração – e quando elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição que poderiam criar empecilhos, dificultando o andamento das negociações e limitando o seu aprofundamento.

---

4 Elites econômicas e políticas, principalmente.

Os grupos participantes devem receber compensações, para equilibrar os possíveis efeitos deletérios resultantes da integração. Uma perspectiva futura de receber algo em troca do sacrifício presente estimula o apoio de grupos inicialmente desfavorecidos. Entretanto, esta situação somente pode se concretizar se houver um espaço institucional para a participação, por exemplo, do movimento sindical.

Portanto, a integração econômica requer mais que remoção de barreiras administrativas e fiscais ao comércio, levando a uma politização do processo. "Integração pode ser concebida como envolvendo a politização gradual dos propósitos dos atores" (ibidem, p.107). Politização é a ampliação da agenda de negociação para temas desconsiderados anteriormente ou considerados não-pertinentes, significando maior delegação de soberania para o centro decisório da integração.

Haas criticou Mitrany por não dar suficiente atenção ao elemento poder, que para ele não está separado de bem-estar. Assim, as políticas desenvolvidas no plano internacional podem maximizar tanto o poder como o bem-estar, e originar organizações cujos poderes e competências gradualmente aumentam em relação ao seu início. Nesta perspectiva as ações governamentais orientadas pelo poder podem transformar-se em ações voltadas para o bem-estar, porque os atores percebem que seus interesses são melhor atendidos quando se comprometem com uma organização mais ampla.

A integração voltada para benefícios restritos, pode ampliar-se e englobar outras questões não previstas em seu início. A passagem de uma integração mais restrita, como no caso da econômica, para a integração política passaria por três tipos de condições:

1) Variáveis Anteriores:
    - tamanho e poder dos Estados que estão se integrando (o que importa é o peso relativo destes elementos no contexto funcional específico da integração).
    - grau de transação entre os Estados antes da interação;
    - grau e tipo de pluralismo prevalecente entre os membros (grau de democracia).

- complementaridade mútua das elites nacionais, compartilhamento de valores, interesses, ideologias e comportamentos etc.;

2) Variáveis Contemporâneas à Negociação da Integração:
   - diferenciar situações onde os partidos professam um forte comprometimento com uma eventual união política, e a situação mais comum quando eles o fazem;
   - distinção ente o compreensivo e explícito acordo econômico e um mais ambíguo encontro de ideias;
   - institucionalização que pode ocorrer de duas formas: (1) integração embutida: baseada num cronograma sobre o grau e quantidade de desmantelamento das barreiras aos fatores de circulação; (2) integração automática: como decisão exige consultas e negociações com demais membros, acarretando a constituição de um corpo de burocratas regionais com poder para decidir ou negociar efetivamente políticas relevantes. Estes atuam em permanente colaboração com a burocracia dos governos nacionais e com os representantes de grupos de interesse burocratizados.

3) Variáveis Resultantes da Integração Econômica (comportamentos que aparecem depois da integração; isto é o que o autor considera como o processo de aprendizagem):
   - processo decisório: arranjo decisório que se desenvolve a partir da implementação da integração. Quando é supranacional há compartilhamento de fins; quando baseado apenas na negociação diplomática restringe-se ao compartilhamento de interesses, mas sem muito acordo sobre os resultados;
   - re-exame da média de transações entre os Estados-membros;
   - adaptabilidade dos atores centrais governamentais e privados: sua verificação permite saber se desenvolveram

> novos propósitos a partir da interação entre os participantes como resultado das dificuldades e desapontamentos em relação aos objetivos iniciais. Se houve uma ultrapassagem dos limites iniciais ou um *spillover* para novos temas (saindo do econômico e tornando-se crescentemente político).

Todo processo de integração, segundo esta análise neofuncional, possui duas alternativas ou tendências institucionais no seu sistema decisório: a intergovernamental e a supranacional. A primeira

> [...] se dá pela presença de instrumentos decisórios onde os Estados participantes atuam através de representantes, e onde não existem instituições comuns que possuam poderes acima dos Estados nacionais. A burocracia administrativa é reduzida e a dinâmica do processo gira em torno de um mínimo denominador comum.
>
> No caso da organização supranacional, o relacionamento de interesses é mais amplo. Além dos representantes governamentais, incorpora-se ao processo outros atores relevantes das sociedades envolvidas e a dinâmica decisória tende a adquirir mais autonomia com relação aos Estados nacionais. A burocracia administrativa, neste caso, é ampliada e busca-se o incremento de um interesse comum. (Mariano, 2000, p.37)

A supranacionalidade surgiria como consequência do aprofundamento da integração e do *spillover*. Sua existência representaria a irreversibilidade do processo e garantiria sua perpetuação. Quanto aos aspectos políticos, representa o momento em que a sociedade adquire um espaço efetivo de intervenção no processo decisório da integração, e que os governos já não controlam mais o andamento das negociações.

A participação não é suficiente para pressionar os governos a fornecer compensações aos grupos negativamente afetados. Eles próprios deveriam, segundo Haas, promover uma atuação conjunta baseada em uma lógica supranacional. Essa lógica possibilitaria

a formação de uma nova coalizão com interesses regionais, e não mais ligada às questões estritamente nacionais, pois haveria um novo centro de fidelidade. "Os negociadores governamentais e altos funcionários que operam à margem das pressões políticas e da responsabilidade democrática obtém uma simpatia mútua com mais facilidade do que os grupos respaldados pela massa" (1963, p.287).

Foi pensando nessas suposições que os neofuncionalistas centraram suas atenções em suas análises sobre a integração na Europa. Acreditavam que o interesse gerado nos vários setores econômicos promoveria inevitavelmente o *spillover* até atingir o conjunto da sociedade (inclusive aqueles grupos ou indivíduos não interessados em questões de política externa), criando instituições que consolidariam a integração e garantiriam a irreversibilidade do processo. A integração europeia não apresentou essa linearidade prevista, sendo permeada constantemente por momentos de retrocesso, acompanhados por negociações fundamentadas em barganhas intergovernamentais.

Essa inadequação gerou uma série de críticas ligadas principalmente a dois pontos:

1) ao seu determinismo, porque este modelo neofuncional entenderia os processos de integração como movimentos lineares e progressivos, passando necessariamente por determinadas etapas;
2) à sua ênfase na questão do *spillover* na integração.

A autocrítica feita por Haas caminhou nesse mesmo sentido e apontou como os três principais problemas da teoria neofuncionalista a suposição que: um modelo institucional definido marcaria os resultados da integração; o processo teria uma única direção; e o incrementalismo seria a principal forma de tomada de decisão (Matlary, 1994).

Se esses supostos neofuncionais não se verificaram, parte de sua argumentação permaneceu válida para outras correntes teóricas, como o institucionalismo que também se refere à integração como um tipo de resposta política produzida pelos Estados modernos ao

crescimento da interdependência. Partindo desta constatação, o neofuncionalismo chega a três conclusões, igualmente incorporadas por outras teorias:

a) o estudo da integração regional deve estar vinculado à análise do processo de interdependência internacional (Haas, 1963), proposição retomada posteriormente por Keohane e Nye (1989) que teorizaram essa questão tentando explicar um mundo que estava, e ainda está, em mudança.
b) as explicações não podem fundamentar-se numa causa única, devendo contemplar uma série de fatores para, a partir deles, formular algum tipo de conclusão.
c) a integração requer explicações que considerem as diferentes formas de evolução deste processo, assim como os diversos tipos de institucionalização e resultados que podem ser produzidos.

Isto implica uma visão mais ampla da integração, formada por quatro dimensões básicas:

1) a amplitude geográfica compreendida por esse regime internacional, ou seja, o seu alcance físico;
2) a hierarquia dos temas dentro da agenda de negociação e de coordenação de políticas;
3) os tipos de instituições que realizam a tomada de decisão, a implementação e o fortalecimento do processo;
4) direcionamento e a magnitude dos ajustes políticos realizados nacionalmente por causa da integração. Este elemento ajuda a compreender e medir o modo como se realiza no plano interno a distribuição dos conflitos (entre os grupos afetados positiva e negativamente), e como são feitas as compensações e barganhas entre os próprios Estados.

Karl W. Deutsch

Karl W. Deutsch está preocupado em entender como são criadas as comunidades, tanto nacionais como internacionais, pois para este

autor ambos processos possuem importantes semelhanças entre si. Essas comunidades são populações unidas por fluxos de comunicação e sistemas de transporte. Em outras palavras, os povos são grupos de pessoas unidas por alguma habilidade para se comunicarem (de diversas formas) e que possuem hábitos complementares e de comunicação.

Deutsch utiliza em seu modelo neofuncional as teorias da comunicação e dos sistemas. Sua preocupação é entender a relação entre a comunicação e a integração de comunidades políticas. Ele sugere que a integração política implica geralmente numa relação na qual está presente o sentimento de comunidade entre as pessoas dentro de uma mesma entidade política. Permanecem unidos por laços mútuos que dão ao grupo a sensação de identidade e consciência própria. A comunicação neste caso é o amálgama que permite essa identidade. Em outras palavras, as pessoas aprendem a se considerar como membros de uma comunidade devido aos padrões de comunicação (Deutsch, 1953). Este pressuposto também é válido no modelo de Etzioni.

Para Deutsch, a essência da análise política nas relações internacionais é reconhecer o comportamento intencional (voltado para a consecução de um fim) dos Estados e descobrir os fluxos de informação e os canais de comunicação específicos que existem dentro do sistema em que agem.

A teoria sistêmica fornece os conceitos básicos de seu modelo e o modo pelo qual este autor pensa as relações internacionais. Deutsch baseia sua análise na concepção de sistema de Talcott Parsons, na qual todo sistema social tem que cumprir com quatro funções básicas (fundamentais) para se tornar permanente (Deutsch, 1982):

1) manutenção de padrões: padrões essenciais têm que ser reproduzidos com certa frequência;
2) adaptação: ao ambiente, tornando-se capaz de obter seu sustento e acompanhar suas modificações;
3) consecução de objetivos: condiciona o comportamento do sistema, e vai além da manutenção dos padrões e da adaptação;

4) integração: tarefa de compatibilizar as três tarefas anteriores, as expectativas e as motivações das pessoas com os papéis que cada uma deve desempenhar.

A integração regional não deixa de ser a criação de um novo sistema ou a transformação de um sistema anterior. Um sistema foi transformado quando há uma redistribuição de grande parte ou de uma parte muito importante dos recursos desse sistema, surgindo um novo padrão estrutural e um novo conjunto padrões de comportamento.

Todo sistema avançado tende a criar novos objetivos ou alterar os existentes. Isso cria necessidade de recursos (materiais e humanos), que são importantes para a sua capacidade de aprendizagem, que nada mais é do que o sistema aprender a se comportar e a reagir de forma diferente em relação ao seu ambiente. O sistema deve ter a capacidade de se adaptar a novas realidades. Se a transformação ocorre por iniciativa e com recursos do próprio sistema, é chamada de autotransformação. Esta é uma das funções básicas do sistema social mais desenvolvido e é a função mais importante no tocante à capacidade de sobrevivência do sistema.

O sistema se altera e adapta na medida em que se comunica com seu exterior e interior, ou conforme suas ações geram reações. Segundo Deutsch, esse processo de realimentação do sistema funciona em ciclos: da ação ao eco, do eco à reação (uma nova ação).

Os governos usam esse processo de realimentação de informações sobre os resultados de suas ações, para se orientarem em sua trajetória em busca da consecução de seus objetivos. A realimentação pode ser (ibidem):

a) positiva: sempre aumenta a intensidade do comportamento anterior (reação que reforça e intensifica a ação inicial). Este processo tende a fugir ao controle dos atores políticos, que devem buscar desde o início os mecanismos para limitar e desacelerar essa realimentação para não perderem sua capacidade de atender e responder às demandas.

b) negativa: a reação não leva imediatamente a uma nova ação, isso somente ocorre se essa nova ação de fato aumentar a chance de atingir o objetivo.

Frente a estes supostos Deutsch se pergunta

> como é que tantas nações diferentes, na medida em que surgem em cena ou saem de cena, podem conviver, num misto de independência e interdependência limitadas, em um mundo com o qual podem não estar de pleno acordo, mas que nenhuma delas pode individualmente controlar e do qual todas dependem, para ter paz, para ter liberdade, para ter felicidade e para sobreviver? (ibidem, p.21)

O fenômeno da interdependência é tanto interno como externo às nações, segundo esta perspectiva analítica. No plano doméstico é a interdependência que cria a necessidade de cooperação ou de comunicação entre os indivíduos ou grupos, e acaba propiciando a emergência do sentimento de comunidade. Desta forma, a interdependência entre nações é menor do que a interdependência dentro das nações (Deutsch, 1957).

Assim sendo, só pode haver integração onde houver interdependência. Deutsch entende a integração como uma condição na qual um grupo de pessoas alcança um sentimento de comunidade dentro de um território, com instituições e práticas suficientemente fortes e difundidas de modo a garantir, por um longo período de tempo, expectativas nelas fundamentadas de que as mudanças e as resoluções dos conflitos dentro do sistema se darão de forma pacífica.

> Todos os países são interdependentes, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista estratégico. Nenhuma nação, por menor que seja, pode, em seu glorioso isolamento, ser dona de seu destino, de seu sangue e de sua riqueza; nenhuma nação, porém, por maior que seja, poderá obrigar todas as demais a lhe obedecerem ou convertê-las às suas próprias crenças. (Deutsch, 1982, p.11)

Num sistema internacional integrado, que Deutsch chama de comunidade pluralista de segurança (*pluralistic security community*), os governos devem ser capazes de responder rapidamente, sem apelar para o uso da violência, às ações e informações provenientes de outros governos. Desta modo, unidades-membros do processo de integração desistem de usar a guerra como um meio para resolver suas disputas.

Dentro desta perspectiva a integração não ocorre com o passar do tempo, mas quando de fato este processo está consolidado. Na concepção de Deutsch, o processo de integração não é linear por natureza, pois as condições para sua sustentação não surgem ao mesmo tempo e nem possuem uma sequência definida.

Amitai Etzioni

Para este autor, a integração é uma condição, ocorrendo quando uma comunidade política possui o efetivo controle sobre o uso dos meios de violência. Essa comunidade possui um centro de tomada de decisão que aloca os recursos e recompensas dentro da comunidade e constitui-se no foco dominante da identificação política para a grande maioria dos cidadãos (politicamente conscientes). Para que esta integração ocorra é preciso que exista interdependência entre as unidades participantes, sejam elas indivíduos ou Estados. Este autor denomina o processo de integração como unificação.

Etzioni considera a comunidade como um conjunto de laços sociais compartilhados ou como uma rede social. Esses laços portam um conjunto de valores sociais e morais compartilhados. Por sua vez, estes valores sustentados por uma comunidade não podem ser impostos de fora, mas surgem da interação entre os membros da própria comunidade.

Sua preocupação é com a dinâmica da unificação, que na esfera política é o processo pelo qual a integração política é atingida enquanto condição (Etzioni, 1965). A unificação aumenta e estreita os laços entre as unidades que formam o sistema e isso implica em quatro estágios:

1) situação pré-unificação: há uma gradual expansão no escopo do sistema em termos de setores que são controlados pelo sistema mais do que pelas unidades;
2) processo de unificação enquanto um poder integrativo: é caracterizado pela presença de um poder integrador que pode ser coercivo (armas políticas ou militares), utilitário (fatores econômicos e capacidade técnicas e administrativas) ou de identidade (valores, símbolos, etc.). Esse poder é manipulado pelas elites de dentro do sistema. Presença de poder utilitário nas elites que iniciam e direcionam o processo é um fator positivo para o seu sucesso (parece abrir caminho para o poder de identidade e para um maior compromisso);
3) processo de unificação no qual há setores integrados: fluxo de bens, pessoas e comunicação entre as unidades do sistema mostra um crescimento de fato. Há uma internalização do processo;
4) situação final: só é atingida quando há um estancamento na sua evolução e uma expansão de seu escopo (cessa a expansão vertical da integração e aumenta a horizontal).

As elites do sistema em criação combinam capacidade decisória (existência de um centro de tomada de decisão) presente nas elites dos Estados-membros, com a habilidade de gerar compromissos, já que possuem um caráter representativo em relação aos seus países de origem. Etzioni conclui que a representação adequada é um pré-requisito para produzir respostas adequadas e que uma representação e comunicação vertical extensa (na qual há mais capacidade de resposta nos níveis intermediários) aumentam a possibilidade de unificação.

A integração tende a ter dois movimentos: aceleração e desaceleração, que podem ser medidos pela incorporação ou não de mudanças. Desaceleração é a suspensão das mudanças introduzidas para permitir novos ajustes e reduzir as pressões por desunificação. Aceleração é o aumento na velocidade das mudanças que tornam os benefícios com a unificação mais tangíveis e aumenta o apoio ao processo.

A unificação em um setor tende a expandir-se (*spills over)* para outros setores. Os processos de unificação criariam novos subsistemas dentro do sistema internacional. Esses subsistemas tenderiam a criar novas comunidades cada vez mais amplas (por meio a unificação entre subsistemas) até o ponto que chegariam a uma comunidade global.

Joseph S. Nye

Joseph S. Nye desenvolveu um modelo neofuncionalista baseado em dois grupos de conceitos: mecanismos processuais e potenciais integrativos. No primeiro grupo, este autor apresenta sete mecanismos que são retirados das teorias neofuncionalistas (Nye, 1971):

1) Conceito de *spillover*: este mecanismo foi aplicado pelos neofuncionalistas para incluir qualquer sinal de aumento de cooperação. Para Nye, desequilíbrios criados pela interdependência funcional ou pelas ligações de atribuições inerentes podem forçar os atores políticos a redefinir seus objetivos comuns. O que não significa um aumento de integração, mas uma redefinição do processo.
2) Aumento nas transações: deveria acompanhar a integração de acordo com os pressupostos neofuncionais. Para Nye, não deve ser uma ampliação do escopo (do leque de atribuições e funções) da integração, mas a intensificação da capacidade da instituição central de lidar com determinadas atribuições.
3) Formação de coalizões: grupos importantes (elites) que sustentam a integração tenderiam a criar essas coalizões e fortalecer o processo com isso (possibilitando o *spillover*). Para Nye, essas coalizões não são suficientes porque um efeito negativo sobre esses grupos pode levar a um retrocesso. Mais importante é a promoção de um apoio público mais amplo.
4) Socialização da elite: participação ativa no processo de integração leva a um aumento da socialização, mas pode afastá-los ou isolá-los dos centros decisórios nacionais.

5) Formação de um grupo regional: autores como Haas destacam o papel da formação de grupos transnacionais não-governamentais na consolidação do processo de integração. Para Nye, essas associações são débeis porque se baseiam em interesses difusos e amplos (que permitem a aproximação), enquanto os interesses específicos permanecem centrados no nível nacional.
6) Apelo ideológico ou de identidade: o estabelecimento de um sentimento de identidade representava uma força poderosa para sustentar a integração. O autor concorda com este pressuposto porque isso diminuiria a oposição de alguns grupos. Esses sentimentos devem ser acompanhados por expectativas positivas de ganhos.
7) Envolvimento de atores externos no processo: são entendidos como catalisadores dos processos de integração.

Diante destes mecanismos, este autor identifica quais são os potenciais integrativos, ou seja, quais são as reais condições integrativas estimuladas pelos mecanismos processuais que teriam a capacidade de influenciar a natureza do compromisso inicial e a evolução da integração (ibidem):

a) simetria ou igualdade econômica das unidades: o tamanho dos participantes (medido pelo total do PIB – Produto Interno Bruto) é um elemento importante na integração, principalmente entre países menos desenvolvidos.
b) elite que valoriza a complementaridade: maior interação entre as elites pode ajudar e estimular a integração, mas isso não ocorre necessariamente assim (maior interação no plano internacional pode não levar a uma atitude integrativa).
c) existência de pluralismo: quanto maior o pluralismo, melhores serão as condições de resposta da integração e de *feedback* dos mecanismos processuais.
d) capacidade dos Estados membros de se adaptarem e responderem: quanto maior a estabilidade doméstica e maior a

capacidade dos tomadores de decisão de responder às demandas dentro de suas unidades políticas, maior será sua possibilidade de participar efetivamente no processo de integração.

Nye considera que quando os Estados conseguem atingir essas condições e estimular os mecanismos processuais, constituem processos de integração que são identificados por quatro características básicas:

1) Politização: refere-se à forma como os problemas são solucionados e os benefícios são distribuídos amplamente entre os participantes de modo a garantir a base de sustentação para o processo;
2) Redistribuição: na medida em que os processos de integração tendem a gerar desigualdades internas (na distribuição dos benefícios e dos impactos negativos), é fundamental estabelecer os mecanismos que garantem o aumento do benefício para o bloco como um todo, compensando assim as perdas de algumas partes;
3) Redistribuição das alternativas: à medida que o processo de integração se amplia e aprofunda os tomadores de decisão passam a considerar as demais alternativas (ou seja, a desintegração) como menos satisfatórias para os interesses e objetivos dos Estados;
4) Externalização: os membros do processo de integração passam a sentir a necessidade (ou a identificar as vantagens) de apresentarem um comportamento comum frente a outros atores não-participantes desse processo.

Teoria da Interdependência Complexa

Os atuais processos de integração ocorrem em um contexto de crescente interdependência que estimula a cooperação entre os governos. A interdependência é um conceito típico ideal para explicar

as relações entre Estados como algo que ultrapassa as disputas baseadas em questões de força e segurança. O poder permanece como um elemento importante e até central nesta análise, porém incorpora outras esferas – econômica, social, ambiental etc. – além da meramente militar (Keohane; Nye, 2000).

"A interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países" (ibidem, p.105), não abarcam necessariamente as relações entre os Estados como um todo, podendo concentrar-se em um aspecto. Este, contudo, influencia a relação como um todo. Outra característica da noção de interdependência é seu aspecto restritivo; é um fenômeno localizado numa região ou na relação entre dois países, não tendo um efeito difuso tal como ocorre no caso da globalização, que tem impacto sobre todos os continentes.

Na teoria da interdependência (Keohane; Nye, 1989), as relações entre os Estados ocorrem de acordo com um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos e controlam seus efeitos. Essa regulamentação constitui os regimes internacionais, entendidos tal como foram definidos por Krasner (1993).

Ademais, as alterações do sistema internacional exigiam novos requisitos para a competição internacional: maior dinamismo do mercado interno, articulação entre progresso técnico e recursos naturais, vinculação entre as estratégias de exportação e as políticas nacionais de industrialização, investimento em infraestrutura social, articulação entre os grupos sociais para obter apoio dos mesmos à manutenção de um regime politicamente democrático, assim como abertura de mercado e existência de forças de mercado. O novo contexto mundial também demandava maior competitividade de empresas, antes acostumadas com o protecionismo e aumentara as exigências de investimentos nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, necessários para acompanhar as inovações, acumular conhecimentos e melhorar a qualidade da mão-de-obra.

Essa nova realidade estava inserida em um sistema interdependente, limitando a capacidade dos governos de controlar e responder

isoladamente. A adoção de planos econômicos nacionais para enfrentar de forma autônoma a nova conjuntura, era uma alternativa insatisfatória. Alguns países optaram por complementar seus planos de ajuste interno com políticas de cooperação internacional, como fizeram Argentina e Brasil.

Um ponto fundamental para entender essa reformulação das estratégias governamentais de intervenção internacional foi a multiplicação dos fenômenos de interdependência, com seus objetivos domésticos e externos, assim como os interesses governamentais interligados. A interdependência influencia os interesses nacionais, que passam a pressionar as esferas governamentais em busca de sua satisfação (Moravcsik, 1994). Ao mesmo tempo, restringe a capacidade governamental de controlar e responder aos eventos de seu interesse, pois muitas vezes estes resultam de políticas de outros Estados.

Uma vez que a autonomia dos Estados está parcialmente limitada pelo fenômeno da interdependência, surge um dilema para os formuladores e tomadores de decisão: reafirmar a soberania estatal por meio de decisões unilaterais ou formar instituições multilaterais e a elas aderir.

Este novo tipo de relacionamento entre Estados limitaria a autonomia política de cada um, mas não ameaçaria a sua soberania formal porque sua adesão a um ou mais acordos internacionais está inserida nas atribuições de uma nação soberana. Quando os governos assim o fazem, estão reduzindo sua própria liberdade de ação, tendo como contrapartida limitações similares por parte de seus parceiros. Ou seja, os governos criam um regionalismo ao aceitar a limitação de sua soberania operacional, para poder atingir resultados assegurados pela ação dos demais.

A restrição da autonomia é um ônus para os atores envolvidos em uma relação de interdependência. De acordo com o poder de cada um e a natureza da relação serão especificados os custos e os benefícios, assim como a sua distribuição. Do ponto de vista de Keohane e Nye (1989), as relações de interdependência sempre implicarão custos para os envolvidos, não sendo possível especificar se os benefícios

do relacionamento serão maiores do que seus custos; nada garante que as relações de interdependência signifiquem benefícios mútuos e equitativos, pois estes são desconhecidos *a priori*. Além disso, as relações de interdependência são geralmente assimétricas.

A interdependência assimétrica descreve a realidade das relações internacionais: os participantes sofrem com frequência limitações, mas devido à posse de instrumentos mais efetivos, à maior capacidade de projetar poder e a um grau menor de vulnerabilidade, um Estado pode se colocar dentro do relacionamento de forma mais poderosa e repassar assimetricamente parte de seus custos para o(s) seu(s) parceiro(s).

Para melhor entender esse poder na interdependência é preciso diferenciar duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade.[5] Supomos que todos os atores internacionais são sensíveis e vulneráveis aos fatores externos, porém a intensidade com que tais fatores externos os atingem é bem diferenciada. Um ator pode ter pouca ou muita sensibilidade, ou vulnerabilidade, isso dependerá de algumas de suas características particulares.

A sensibilidade é diferente da vulnerabilidade, manifestando-se quando alguma alteração no panorama externo provoca reações internamente. A vulnerabilidade refere-se à capacidade (ou grau dela) de um ator arcar com os custos das mudanças necessárias para enfrentar as alterações externas. Em termos de custos da dependência, a sensibilidade refere-se à obrigação de pagar o preço imposto pelos efeitos exteriores antes que sejam alteradas as políticas enquanto a vulnerabilidade está ligada à obrigação de um ator sofrer os custos impostos pelos eventos externos depois que as políticas foram alteradas.

5 Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade são mais aplicados aos Estados do que aos demais atores internacionais, devido às características de cada tipo de ator e às suas formas de participação dentro do sistema internacional. Existe hoje uma proliferação institucional que, no entanto, não corresponde a uma verdadeira transferência ou delegação de competência por parte dos Estados. Estes conservam ainda seus poderes de decisão e estão incessantemente buscando a consolidação de suas influências.

A vulnerabilidade é um elemento importante para entender a estrutura política do relacionamento interdependente. O ator com menor vulnerabilidade aos efeitos externos possui maior poder de barganha nas relações internacionais porque possui uma vantagem: qualquer alteração no seu relacionamento pode representar para ele custos menores que para os demais parceiros.

A expansão dos blocos econômicos é então um reflexo das pressões provocadas pela assimetria de poder no plano internacional, aumentando os riscos econômicos e políticos dos países que permanecem fora dessa estrutura de blocos, solapando a possibilidade do país optar por permanecer independente. Isso fez com que Estados em desenvolvimento, geralmente pouco propensos a investir em instituições internacionais procurassem apoiá-las.

Os processos de integração regional criam sempre alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento. Mas há uma distinção entre instituição multilateral e processo de integração regional, pois embora o último seja uma instituição internacional multilateral, sua finalidade é bem diferente. Uma instituição multilateral é criada para viabilizar uma determinada finalidade – promoção da paz, controle nas relações econômicas, etc. – garantindo previsibilidade nas relações entre nações para um determinado aspecto. Um processo de integração regional, no entanto, ultrapassa esse objetivo ao pressupor alterações nos Estados participantes, e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional (Matlary, 1994).

Em resumo, a existência da interdependência afetou a política internacional e o comportamento das nações significando para este uma perda de seu *status* de ator dominante, e praticamente único, da política mundial; o poder estatal foi obscurecido pelo surgimento de novos atores internacionais, tais como as corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais. Todavia, apesar da existência destes, os Estados permanecem ainda como os únicos capazes de controlar e regular as relações transnacionais e interestatais.

Teoria dos Regimes Internacionais

O conceito de regime internacional foi introduzido no debate das relações internacionais por John Ruggie (1975) que o definiu como sendo um conjunto de expectativas compartilhadas, regras e regulamentos, planos, entidades organizacionais e compromissos financeiros aceitos por um grupo de Estados. Dentro desta perspectiva os regimes internacionais podem apresentar diferentes níveis de desenvolvimento institucional, ou seja, sua forma não é pré-definida e varia de acordo com a dinâmica da relação entre os Estados e do contexto histórico.

A função dos regimes internacionais no sistema mundial é encontrar soluções cooperativas para os problemas. O modo como estas soluções são obtidas variam de acordo com os arranjos institucionais definidos em comum acordo pelos atores envolvidos, podendo ser tanto mecanismos formais como informais.

Segundo Krasner, os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem sobre um dado tema das relações internacionais (Krasner, 1993). Esta ideia de regime supõe alguma forma de regulação, um mínimo de aceitação por parte dos países e de obediência às regras acordadas por eles. É a suposição de que um grupo de atores teria capacidade para definir procedimentos, a partir de um consenso mínimo específico, onde a negociação faz parte de uma lógica cooperativa, cujo objetivo é a resolução de problemas.

Por trás do conceito de regime internacional está implícita a concepção dos Estados como incapazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada, porque a solução estaria fora de seu alcance decisório – como no caso dos problemas ambientais, com origem fora do território nacional – ou porque o Estado não pode arcar sozinho com os custos da solução. A noção de regime implica no pressuposto da existência de interdependência entre os atores que o constituem.

Essa limitação na capacidade de solucionar autonomamente determinados problemas é um forte estímulo para a cooperação entre

os países, como no caso do Mercosul cujos participantes optaram pela integração quando perceberam essa alternativa como uma saída possível para as dificuldades que enfrentavam no final dos anos 1980 em consequência da forte crise financeira do mercado internacional que provocou impactos negativos sobre a América Latina como um todo.

Para Oran R. Young os regimes internacionais são instituições sociais que governam os atos daqueles que estão interessados em lidar com uma determinada questão. Essas instituições representam um conjunto de regras e direitos que podem ser mais ou menos extensos ou articulados formalmente (Young, 1989). Por trás da definição deste conceito, está implícita na concepção de regimes internacionais deste autor (e de muitos outros) a preocupação em compreender o processo decisório criado pelos atores – neste caso os Estados – para lidar com determinadas questões.

> A cooperação internacional, quando conduzida sob a forma de regime, está normalmente voltada para o atendimento de demanda que exige algum grau de coordenação e em torno da qual há convergência ou mesmo grande compatibilidade de interesses entre os Estados. Reflete, ao mesmo tempo, a disposição destes de tomarem decisões conjuntamente e estabelece uma forma de organização cooperativa que supõe aquiescência e acatamento a fim de produzir ou evitar resultados em uma área temática. (Vaz, 2000, p.20).

Assim sendo a noção de regime engloba dois elementos: o estrutural e o processual. O primeiro refere-se às questões ligadas às razões que levam a criação de um regime internacional e que definem suas características. No caso dos elementos processuais, a preocupação centra-se no modo como as decisões são tomadas no interior do regime e no modo como esta estrutura institucional age e reage dentro do sistema internacional.

O modo como os regimes irão se estruturar depende da origem dos estímulos para o seu estabelecimento. Os regimes podem surgir a partir de interesses comuns, temores compartilhados, por

colaboração voluntária, ou ainda, pela imposição de um poder dominante. A exceção deste último caso, concordo com Young de que a formação dos regimes se dá por meio da negociação entre os Estados-participantes e fundamenta-se no consentimento.

Portanto, esta teoria está dentro de uma perspectiva que entende os regimes internacionais como produtos de interações humanas e como instituições marcadas pela convergência de expectativas dos atores que dela tomam parte. Os regimes são estruturas dinâmicas que assimilam ao longo do tempo as mudanças que ocorrem no seu meio, assim como as que se originam em seu interior, especialmente as alterações em relação aos fins e aos interesses dos atores.

Para Pierson (1998), a teoria dos regimes é uma teoria intergovernamentalista que trata a integração como um regime internacional multifacetado. Sua análise enfatiza uma preocupação dos governos nacionais com a soberania e, portanto, as instituições são retratadas e entendidas como instrumentos que facilitam as grandes negociações entre os governos dos Estados-membros.

Institucionalismo

Geralmente as análises sobre o sistema internacional referem-se a este como representando uma situação de anarquia ou como um estado de natureza onde a guerra é um elemento constante ou, pelo menos, latente. Esta interpretação está sendo questionada pela teoria institucionalista no âmbito das relações internacionais que admite a descentralização do poder (portanto, uma anarquia), mas também verifica uma tendência institucionalizante.

A perspectiva institucionalista aborda os impactos causados pelas instituições externas sobre a ação estatal e as causas das possíveis mudanças nas primeiras. A presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos (Keohane, 1989) e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais por terem impacto sobre:

b) os fluxos de informação e as oportunidades de negociação;
c) a habilidade dos governos de controlar o cumprimento dos compromissos, tanto de sua parte como a dos demais; isto acaba dando credibilidade aos comprometimentos assumidos;
d) as expectativas em torno dos acordos internacionais, pois estas tendem a se tornar mais positivas.

Para o institucionalismo,

> [...] a habilidade dos Estados para se comunicar e cooperar depende das instituições elaboradas pelos homens, que variam historicamente e tematicamente, na sua natureza (com respeito às políticas por elas incorporadas) e na sua força (em termo do grau em que suas regras estão claramente especificadas e rotineiramente obedecidas). (ibidem, p.2)

Esta teoria supõe que os atores possuem alguns interesses comuns, pelo menos, entendendo a cooperação como uma forma de obter potencialmente ganhos. Outro pressuposto refere-se à influência das instituições sobre o comportamento dos Estados, imaginando-se uma variação constante nas instituições, tendo estas consequências sobre as ações estatais.

Keohane define o termo instituições como sendo "um conjunto de regras permanentes e conectadas (formal ou informal) que definem os papéis comportamentais, limitam a ação e compartilham expectativas (ibidem, p.3). As instituições internacionais podem ser subdivididas em três tipos:

1) intergovernamentais formais: são entidades criadas pelos Estados, com capacidade de monitoramento das atividades e de reagir a estas. São organizações burocráticas com regras específicas. Podem ser incluídas neste tipo as organizações não-governamentais transnacionais.
2) regimes internacionais: este tipo de instituição possui regras claras, acordadas pelos governos sobre algumas questões das

relações internacionais. São instituições que tratam de especificidades, e portanto, não dão conta da totalidade e nem pretendem isso.

3) convenções: são instituições informais que supõem a existência de regras implícitas e o compartilhamento de expectativas entre os participantes. Basicamente, representam valores aceitos e respeitados pelos atores internacionais na condução de suas ações. Estes valores são mutáveis. As convenções são o ponto de partida para as relações entre os Estados na esfera internacional porque estabelecem o consenso mínimo que permite o diálogo e a interação.

A importância das instituições internacionais está na sua influência sobre os interesses dos Estados, na sua capacidade de promover ações que de outra maneira parecem impensáveis, e na forma como alteram os custos das alternativas (encarecendo as opções autônomas). Essa importância não é condicionada pelo grau de institucionalização.

As instituições influenciam as ações e opções dos Estados porque, segundo o institucionalismo, correspondem ao suposto de que as lideranças governamentais realizam um cálculo de custo/benefício para suas ações. As ações humanas também provocam alterações nas instituições, tendo, por sua vez, fortes efeitos sobre o comportamento dos Estados.

A base para a integração está dada quando duas condições são cumpridas (ibidem):

1) quando os atores possuem alguns interesses em comum, havendo expectativa quanto à possibilidade de ganhos com a cooperação;
2) quando a variação no grau de institucionalização se refletir no comportamento dos Estados, pois as instituições internacionais não são fixas, estando em constante mutação ao longo do tempo.

A partir daí, o seu sucesso ou fracasso dependerá do arranjo institucional a ser criado pelos integrantes do processo, sendo este acordo sobre a estrutura da integração resultante das suas opções.

A análise institucionalista permite, em última instância, entender quais são os canais de representação das demandas emergentes da sociedade, que irão influenciar a formulação da política externa. Assim, introduz um elemento relativamente novo nas teorias de relações internacionais, que é a intervenção de grupos de interesse no processo de tomada de decisão governamental.

Até pouco tempo atrás, considerava-se que decisões, como a de formação de blocos econômicos, eram influenciadas somente pelas ações das elites sociais, enquanto o restante da sociedade exerceria um papel passivo nos processos de integração regional. Esta postura está sendo gradualmente revista, principalmente no caso europeu, pois tornou-se crescente o envolvimento de grupos organizados na tomada de decisão (Eichenberg; Dalton, 1993).

Essa crescente importância está ligada à necessidade dos governos de ampliar a sustentabilidade da integração, garantindo o aprofundamento do processo ou a efetividade de algumas medidas dependentes da adesão da sociedade. Para que a sociedade se envolva mais, é preciso criar espaços de participação dentro da própria estrutura institucional.

As representações da sociedade são os grupos de interesse e os representantes políticos diretamente envolvidos na coordenação da integração e no seu processo decisório. Na Europa esta arregimentação social está bastante evoluída se comparada aos processos de integração da América Latina, como o Mercosul, no qual essa participação ainda é restrita.

As estruturas burocráticas que efetivamente participam e coordenam a integração são atores decisivos porque influenciam de fato as decisões, a partir de seus próprios objetivos enquanto organizações. Sua influência é determinada pelo que esperam e idealizam como sendo o seu papel no andamento da integração.

Intergovernamentalismo

A teoria intergovernamentalista neoliberal supõe que os Estados são atores dotados de certa racionalidade e cujo comportamento refletiria as pressões sofridas internamente, vindas de grupos presentes na sociedade, bem como de pressões externas criadas pelo próprio ambiente internacional.

No caso do governo brasileiro as opções políticas não seriam resultantes apenas dessas pressões, sendo também influenciadas por interesses e objetivos internos ao aparelho burocrático-estatal. Existiriam duas fontes de pressão na formulação da política externa brasileira: a endógena, resultante das disputas existentes no interior do aparelho estatal; e a exógena, oriunda dos embates entre os interesses dos grupos sociais organizados.

A referência à ação racional do Estado indica a suposição de que este é minimamente racional, sendo capaz de formular um conjunto de fins e objetivos, com algum grau de ordenamento quanto à sua importância, e de criar parâmetros para a tomada de decisão. O aspecto racional deste tipo de ação encontra-se no fato das decisões governamentais não serem aleatórias, porque os governos possuem capacidade de avaliar as diferentes alternativas e de decidir de acordo com os custos e benefícios que esta decisão representa (Moravcsik, 1994).

O intergovernamentalismo considera esse modelo de comportamento racional do Estado como a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais. O conflito e a cooperação internacional são processos com dois estágios sucessivos: primeiro, os governos definem um conjunto de interesses; em seguida, barganham entre si no intuito de os realizar.

Os Estados procurariam sempre atingir altos níveis de satisfação e ganhos individuais, com o menor custo possível, porque de acordo com esta perspectiva de análise são atores racionais e egoístas. Esta é uma forma utilitarista de entender a lógica pela qual as nações tomam suas decisões e fazem suas escolhas. Todavia, de algum modo, este utilitarismo seria a via que possibilita a cooperação ao eliminar

parcialmente a preocupação de cada um com os ganhos dos outros. Este é um ponto importante na fundamentação do pessimismo da teoria realista em relação à cooperação: o receio dos possíveis ganhos de seus parceiros graças ao regionalismo, inibe o ator de cooperar.

Sob a ótica liberal das relações internacionais, a cooperação é considerada um meio eficaz para a consecução dos objetivos do Estado, ou seja, a promoção do bem-estar interno. Não importa muito quanto benefício os demais obtiveram ou obterão. Certamente, quando os ganhos alheios desestabilizam a balança de poder entre os países, os custos da participação tornam-se maiores que os de não participar e, assim, a cooperação perde sentido.

De qualquer forma, segundo esta teoria, não cooperar pode ser mais prejudicial que cooperar e não receber o esperado, porque com a não-cooperação os governos perdem a possibilidade de obter ganhos que não conseguiriam isoladamente, sejam eles menores que os demais participantes.

Os intergovernamentalistas e os neofuncionalistas apontam para o fato da integração ter impactos sobre as sociedades envolvidas, principalmente nos aspectos econômicos, afetando os interesses dos grupos que as compõem, sejam estes organizados ou não. Essas teorias consideram prudente relativizar esses efeitos a fim de evitar uma situação onde a oposição destes pudesse impedir ou obstaculizar o andamento do processo.

Os governos são constantemente coagidos a encontrar soluções aos problemas e impactos negativos decorrentes da integração. Ao mesmo tempo, suas ações devem estar coordenadas com os demais países para evitar desentendimentos prejudiciais ao avanço e aprofundamento do processo, como ocorreu no Mercosul na questão do acordo automotivo. A decisão brasileira de aumentar unilateralmente as tarifas de importação sem consultar seus parceiros, criou uma situação de constrangimento e tensão principalmente entre Argentina e Brasil.

A necessidade de constante consulta e negociação entre os parceiros de um processo de integração expressa uma certa limitação no poder decisório resultante, em parte, do fenômeno da

interdependência. O conceito de interdependência dentro da política externa refere-se, como vimos, às situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou atores nas nações (Keohane; Nye, 1989), que geralmente são geradas pelas transações internacionais. A interdependência provoca custo nas relações, nem sempre impostos diretamente ou intencionalmente por algum ator, mas que surgem devido às circunstâncias.

Sob a perspectiva da interdependência econômica, a motivação para criar um processo de integração está em considerá-lo como um meio de coordenação política mais eficiente para administrar fluxos de bens, serviços, fatores de produção e externalidades econômicas, ao invés de apostar em uma ação unilateral. Os aumentos de transações transfronteiriças de bens, serviços, fatores ou poluentes criam externalidades de política internacional entre as nações.

O aprofundamento do processo de integração cria novas demandas de coordenação política entre os países envolvidos, como consequência da maior interação. Este fato pode ser verificado no Mercosul cuja agenda de negociações gradativamente foi ampliada, conforme o processo avançou.

Para os intergovernamentalistas quando surge no interior de um processo de integração um auto-estímulo (que os neofuncionalistas chamam de *spillover*) para sua manutenção, resultante da participação mais efetiva da sociedade e principalmente dos grupos econômicos, havendo uma realimentação automática, criam-se vínculos mais sólidos, há um aumento de interdependência e de necessidade de cooperação. Identifico nesse aspecto um dos principais estímulos para o sucesso e a continuidade da integração.

O intergovernamentalismo (Moravcsik, 1994) não é uma teoria específica de integração regional tal como é a neofuncionalista, é um modelo teórico de relações internacionais que pode ser aplicado em casos de integração regional. Está baseado em suposições sobre o papel do Estado no regionalismo. É uma perspectiva histórica e estática para explicar as influências dos interesses nacionais sobre os resultados da política de integração. Para esta teoria a integração não provoca alterações nos Estados participantes.

Discordo deste suposto, pois considero que a integração regional distingue-se da cooperação multilateral justamente pelo fato de promover mudanças significativas nos Estados envolvidos, e este é um aspecto central na formulação do esquema de avaliação deste trabalho. Assim, considero o intergovernamentalismo como uma teoria parcial, útil para explicar as principais barganhas na integração, mas não o processo em si.

As análises intergovernamentalistas concentram sua atenção nas negociações e barganhas promovidas pelos Estados no processo de integração. Sob esta perspectiva, o Estado é um ator independente buscando atingir um objetivo. A integração é uma forma de cooperação ou de coordenação política para ajustar o comportamento desses atores às preferências prévias dos mesmos. Alguns autores, como Moracvsik (1994), entendem a integração regional como um regime que reduz significativamente os custos de transação de seus integrantes e possui caráter legal, capacidade de aplicar sanções.

Estas análises são influenciadas pelas teorias dos jogos, especialmente pelo modelo de Putnam (1993) do Two-Level Games, no qual os Estados atuam simultaneamente em duas arenas: a doméstica e a internacional. As estratégias de uma esfera devem levar em conta as da outra. A teoria do Two-Level Games supõe que toda atuação estatal internacional envolve dois processos de negociação: um voltado para os atores externos e outro para os domésticos. O pressuposto desta teoria é que os acordos e compromissos assumidos internacionalmente necessitam de apoio interno para serem efetivamente implantados, e nesse sentido, os governos são obrigados a negociar no âmbito nacional para criar uma base de sustentação que permita essa implementação. As relações externas de um país são muito mais dinâmicas e complexas porque supõem um diálogo constante em duas frentes e a acomodação permanente dos interesses.

O intergovernamentalismo está embasado em três elementos essenciais: comportamento racional do Estado, formação da preferência nacional e negociação interestatal.

Comportamento Racional do Estado

Significa que os custos e benefícios da interdependência econômica são os primeiros elementos determinantes das preferências nacionais, e resultam da existência de diferentes coalizões internas em conflito porque disputam o poder no âmbito nacional.

O interesse nacional emerge dessas disputas políticas, e entendê-las é uma condição para a análise da interação estratégica dos países. Os conflitos internacionais e a cooperação são processos de dois estágios: primeiro, os governos definem os interesses e, em seguida, barganham entre si no esforço de concretizar os objetivos selecionados.

Este aspecto é resquício da teoria neofuncional, ao supor que toda integração possui internamente um processo preliminar e constante de identificação das divergências e dos conflitos, tornando-se uma negociação permanente de objetivos sobre os quais será formulado o interesse comum. O intergovernamentalismo considera o modelo de comportamento racional do Estado a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais.

As inibições dos Estados para a adoção de uma postura cooperativa dentro da perspectiva liberal das relações internacionais são as de receio de serem ludibriados pelos seus parceiros e de que os benefícios a serem recebidos sejam menores do que o custo de cooperar. Quanto à incerteza em relação aos parceiros, ela oscilará de acordo com o grau de concordância dos mesmos, quanto maior o custo acordado entre todos em agir deslealmente e quanto maiores as retaliações sobre esse tipo de atitude, menor ela será.

A forma mais eficiente de estimular a cooperação seria tornar a relação entre os atores mais durável e onde os custos de deixar de participar sejam mais altos que os de continuar participando. Esta teoria adota uma noção básica da teoria dos jogos: a repetição do jogo promove a cooperação, ao criar parâmetros entre os jogadores, por meio da experiência repetida, de quais seriam as possíveis atitudes de seus parceiros. Isto facilita a tomada de decisão e permite, ao longo do tempo, diminuir as desconfianças, porque fornece uma previsibilidade mínima quanto aos comportamentos alheios.

Formação da Preferência Nacional

Este processo identifica os benefícios potenciais da coordenação política entre governos nacionais, sendo esta interação resposta política às pressões internas. Dentro da formulação teórica sobre a formação da preferência nacional, o intergovernamentalismo aponta para o fato das prioridades estatais e suas políticas serem determinadas pelos políticos, que fariam parte de uma liderança dentro do governo nacional, cujas identidades e propostas são ecos da sociedade civil. As pressões mais importantes sobre a política externa estão identificadas com os grupos sociais relevantes, com a natureza de seus interesses e sua relativa influência na política interna. Tudo isto varia com o tempo, lugar e tema tratado, e de acordo com os custos e benefícios esperados por todos.

Para os intergovernamentalistas, esses significados ou interesses compartilhados nacionalmente representam a primeira fase do processo de cooperação, concretizando-se com a chamada formação de uma preferência nacional. Esta primeira etapa identifica os benefícios potenciais da coordenação política na segunda fase, a da interação entre os Estados onde são definidas as possíveis respostas políticas às pressões internas. Essa teoria supõe que os fins governamentais na política externa seguem as pressões domésticas dos grupos sociais, cujas preferências seriam agregadas pelas instituições políticas nacionais.

O interesse nacional emergiria dos conflitos políticos entre os grupos sociais, com o objetivo de obter maior influência política. Ele também é influenciado pela formação de coalizões nacionais ou transnacionais e pelas novas alternativas políticas incorporadas pelos governos de acordo com o momento. No entanto, os intergovernamentalistas consideram que as pressões transnacionais não requerem uma atenção especial, uma vez que estariam incorporadas na formulação das preferências nacionais (Caporaso, 1998).

Utilizando o modelo de Rogowski (1990) pode-se avaliar os possíveis impactos das variáveis externas nos processos políticos domésticos e, inversamente, qual o papel da política interna na

determinação dos posicionamentos internacionais e, com isso, entender o estímulo à participação por parte da sociedade. Este autor afirma que diante das possibilidades de maior exposição ao comércio internacional formam-se coalizões sociais de acordo com a capacidade de os atores competirem nessa nova situação de abertura econômica. Há nesse modelo duas variáveis causais: os fatores de produção e as variações nos níveis de exposição comercial; esta última reflete uma série de condicionantes muito ligados com a capacidade competitiva.

Rogowski baseia sua tese numa adaptação para a política do teorema econômico de Wolfang Stopler e Paul Samuelson, pelo qual um país exporta bens que utilizam intensivamente fatores de produção de relativa abundância em relação à distribuição internacional, e importa os que ele possui com relativa escassez. Os detentores de fatores de produção beneficiados em cada uma dessas situações procurariam traduzir sua situação econômica em termos políticos, mediante um aumento de sua influência no processo decisório. Este modelo teórico sugere que coalizões tendem a se formar de acordo com as flutuações do comércio dentro de um processo histórico, e cujos resultados são, em última instância, consequência das escolhas e do comportamento dos diferentes atores.

Para o intergovernamentalismo, isto ocorre porque os grupos articulariam suas preferências a serem posteriormente agregadas pelos governos (Moravcsik, 1994) cujo interesse central é a sua manutenção no poder e para isso usam a força, no caso dos regimes autoritários, ou atendem às demandas quando são democracias. A relação Estado/sociedade torna-se um elemento central de toda análise: sendo o interesse dos governos permanecer no poder, nas sociedades democráticas estes necessitam do apoio de uma coalizão que lhes dê sustentação – baseada em partidos, grupos de interesse e burocracias –, cujas opiniões são transmitidas direta ou indiretamente por meio das instituições democráticas e das práticas de representação política. Como resultado desta interação interna surge um conjunto de interesses e de finalidades nacionais, que são apresentados pelos Estados nas negociações internacionais.

A maior interação entre as sociedades pode influenciar as opiniões e percepções de seus cidadãos sobre a sua realidade no panorama nacional, ao mesmo tempo em que novos mitos, símbolos e valores são criados comunitariamente entre elas. Esses novos códigos valorativos de comportamento legitimam as mudanças sociais em processo.

Estas relações interestatais instituem os governos como agentes por meio dos quais as sociedades interagem politicamente umas com as outras. Por outro lado, as relações transnacionais são levadas a cabo por indivíduos ou grupos sociais que desempenham diretamente seus papéis na política mundial, independentemente de seus próprios governos (Keohane; Nye, 1981).

Negociação Interestatal

O processo de formação da preferência nacional identifica os benefícios potenciais da coordenação política feita em cada país, a partir das demandas internas, enquanto o processo de interação interestatal define as possíveis respostas do sistema político criado pela integração às pressões desses governos.

No decorrer das negociações as diferenças são relativizadas pela estratégia de maximização dos pontos em comum. Num primeiro momento, as divergências mais difíceis de serem conciliadas são deixadas de lado, possibilitando a criação de uma agenda de negociação positiva e permitindo a descoberta de áreas e elementos impulsores do processo. A criação da agenda positiva facilitaria a conciliação dos interesses variados, ao formular patamares mínimos de adequação entre eles.

No neofuncionalismo, a preocupação está voltada para a acomodação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas. Quando esses estão bem articulados e a integração é capaz de absorvê-los e processá-los, provavelmente poder-se-á controlar e minimizar os efeitos negativos sobre determinados setores sociais importantes (Mariano, 1994).

A interação entre demanda/resposta e as preferências individuais e as oportunidades estratégicas modelam o comportamento

dos Estados na área de política externa. O papel das instituições internacionais seria o de minimizar esse desejo racional e egoísta de maximizar os ganhos individuais absolutos, buscando garantir a distribuição equitativa do benefício para o maior número de países envolvidos.

Os neofuncionalistas consideram as instituições supranacionais como o elemento catalisador do processo de integração. A concepção intergovernamentalista difere dessa posição, considerando a existência de uma estrutura institucionalizada mais restrita (não supranacional) um instrumento adequado para a intervenção social nas negociações (Moravcsik, 1994), que não é feita na esfera supranacional, mas sim no próprio âmbito nacional, estando incorporada às tensões e disputas de poder nele existentes. A teoria intergovernamentalista aponta para a necessidade de compreender as políticas domésticas como condição prévia para a análise da interação estratégica entre os Estados e dos fenômenos de integração.

A política doméstica torna-se um fator essencial no entendimento da cooperação internacional, porque é nela que os interesses são gerados e onde as disputas dos grupos de interesse ocorrem. Nesse tipo de análise, a estrutura do Estado é igualmente importante, uma vez que as características institucionais podem condicionar as preferências e interferir na capacidade dos grupos organizados nacionais influenciarem a política externa. O problema está na falta de clareza do processo de barganha doméstica e de determinantes bem definidos.

A teoria do Two-level Games quando aplicada em processos de integração, ganha complexidade ao envolver grande número de atores e de níveis de interação entre eles, dificultando a execução de uma análise onde se considera a complexidade dos interesses internos sobre várias questões, e a interação entre estes no plano externo, considerando também os objetivos internos da própria estrutura institucional da integração.

A solução encontrada pelo intergovernamentalismo para analisar os processo de integração é considerar somente os Estados como atores válidos, ignorando a participação dos atores não-governamentais

ao supor sua intervenção por meio dos Estados. Dessa forma, o intergovernamentalismo entende a experiência da União Europeia, por exemplo, como uma cooperação interestatal baseada num regime internacional (Sandholtz; Sweet, 1998).

Moravcsik entende as políticas europeias como um jogo de dois níveis, no qual os atores cruciais são os Executivos nacionais que constantemente mediam os interesses domésticos com as atividades do regime internacional (identificada com a etapa da barganha intergovernamental).

Os Executivos nacionais são constrangidos (e aglutinados) pelos interesses domésticos, enquanto preferências nacionais. Uma vez que estes estão estabelecidos, os Estados passam a negociar entre si de acordo com regras pré-estabelecidas e o relativo poder de barganha de cada um. É esse arranjo que determinará os resultados. Para os intergovernamentalistas a integração na Europa é produto desses resultados. Portanto, as organizações supranacionais comportam-se como agentes confiáveis das barganhas intergovernamentais e não como atores com autonomia (ibidem).

Teoria da Governança Supranacional

A Governança Supranacional é uma teoria de integração regional baseada nas transações, ou seja, enfatiza o papel das trocas transnacionais como fator impulsor para que as organizações criadas no interior de bloco regional construam novas políticas e novas arenas para o comportamento político relevante. Tais arenas dinamizariam a integração ao promoverem mais trocas transnacionais que não se restringem apenas ao intercâmbio comercial (Sandholtz; Sweet, 1998).

Esta teoria busca explicar a evolução institucional do processo integracionista que se iniciaria como uma barganha intergovernamental (ou interestatal) para se tornar uma política multidimensional ou quase federal. Ela se contrapõe ao intergovernamentalismo que nega a importância da governança supranacional, argumentando que os Estados-membros controlam os processos políticos e os seus

resultados. A institucionalização para os intergovernamentalistas não é importante porque a integração permanece como no início, ou seja, um conjunto de barganhas entre Estados independentes.

O intergovernamentalismo vê as instituições supranacionais como instâncias para as quais os governos delegam atribuições. Já para a teoria da Governança Supranacional, as instituições supranacionais buscam maior autonomia em relação aos governos e tentam estabelecer uma governança supranacional que melhor atenda aos interesses dos atores transnacionais (sociedade transnacional), ganhando autonomia em relação aos próprios Estados que as criaram.

Essa dinâmica interna nas organizações supranacionais leva a um outro efeito também imprevisto: as preferências dos atores que delas participam passam a ser definidas pela lógica da política interna dessas mesmas instituições (Pollack, 1998). Seguindo a mesma linha de raciocínio aplicada à teoria das organizações, percebe-se que à medida que as instâncias supranacionais se consolidam assumem novos interesses que não foram previstos no momento de sua constituição e estes, por sua vez, passam a influenciar os comportamentos e preferências dos seus participantes.

Para autores como Sandholtz e Sweet (1998) a governança supranacional convém aos interesses de:

a) indivíduos, grupos e empresas que atuam para além das fronteiras nacionais;
b) aqueles que têm vantagem com as regras comunitárias e desvantagem com as regras nacionais, em determinados domínios políticos.

Para esta teoria, a atividade transnacional é vista como catalisadora da integração, especialmente no caso da Europa. Porém, ela não determina a evolução da integração, apenas ativa o processo decisório. Isto significa que as trocas transnacionais – sejam elas comerciais ou não – elevam os custos para os governos para lidar no plano nacional com uma determinada questão ou conjunto delas. Isso incentiva os governos a buscar ajustar sua posição política (consequentemente

haveria um processo de harmonização política entre eles) o que favorece a expansão da governança supranacional.

Uma vez estabelecida a regra comunitária para um determinado domínio, isso geraria uma dinâmica auto-sustentável, que levaria a um gradual aprofundamento da integração naquele setor, podendo se espalhar para outros, dentro de uma lógica semelhante à do *spillover* neofuncionalista (ibidem). Como resultado, haveria inevitavelmente uma crescente limitação na capacidade de controle dos resultados/respostas dos Estados-membros.

Esta teoria tem importantes afinidades com o neofuncionalismo: a ênfase de Deutsch nas trocas sociais, comunicação e transações; e a atenção de Haas à relação entre interdependência global, escolha política e desenvolvimento de instituições supranacionais. Como visto, Deutsch sustentava que o aumento na densidade das trocas sociais entre os indivíduos por longos períodos de tempo levaria ao desenvolvimento de novas comunidades (baseadas numa nova identidade compartilhada) e, no limite, à criação de um super-Estado com instituições centralizadas.

Para a teoria da governança supranacional, a análise deve levar em conta os indivíduos e seus ambientes materiais e simbólicos, onde incentivos, motivações e crenças são importantes.

> *These individuals pursue goals in an environment of interdependence which provides opportunities as well as interference. But a central claim, a 'first-cut 'hypothesis, is that as transnational activity goes up, pressures on governments to adjust their policies go up too. Governments can of course resist, pull back from these transactions, try to rewrite the rules governing these transactions, and so on. But they are likely to do so only by bearing increasing costs and this is likely to be intolerable electorally.* (Caporaso, 1998, p.349)

David Mitrany teorizou que se os problemas se tornassem cada vez mais transnacionais, a consequência disso seria que as funções governamentais estabelecidas migrariam dos governos nacionais, que agem baseados na política, para estruturas institucionais

tecnocráticas globais que agiriam em base a seu conhecimento e qualificação.

Para Haas, essa transferência de funções do nacional para o supranacional seria sempre marcada por contestação e resistências, especialmente dos que perdem. Nesta perspectiva, haveria uma disputa pelo controle do processo decisório que acabaria sendo transferido para o âmbito supranacional quando alguns grupos da elite (lideranças de partidos políticos, associações industriais e centrais sindicais) reconhecessem que problemas de interesse substancial não poderiam mais ser solucionados no plano nacional.

Essa constatação seria o motivo que levaria esses grupos organizados a pressionar pela transferência da competência sobre um determinado assunto para uma instância supranacional. Tal como no intergovernamentalismo, a governança supranacional destaca a importância da opinião pública na definição das preferências nacionais.

Uma vez criada a instituição supranacional, e se ela atender às expectativas dos grupos pró-integração, surgiria uma nova dinâmica (chamada por este autor de *spillover* funcional) porque a autoridade supranacional levaria a mudanças nas expectativas e comportamentos, realimentando o processo.

Os autores neofuncionalistas enfatizam em suas análises a importâncias das regras, das instituições (especialmente as supranacionais) e da organização política. Nesse sentido, a noção de supranacionalidade está ligada ao pressuposto de que uma tecnocracia especializada seria capaz de organizar as demandas de uma sociedade transnacional, de forma a transformá-la numa agenda positiva de integração regional.

Podemos pensar que num primeiro momento, a transferência para uma instância supranacional seria restrita e ainda controlada pelos governos, mas a partir do momento que sua atuação se mostrasse eficaz para atender às demandas e necessidades, haveria uma tendência a ampliar sua importância e poder para um novo domínio (ainda que correlacionado com o tema que lhe deu origem) e, consequentemente, a uma diminuição do controle dos Estados sobre suas decisões.

A teoria da governança supranacional concorda com essa perspectiva, ao supor que as trocas transnacionais direcionam a integração, gerando demandas sociais por regras supranacionais e por maiores níveis de capacidade organizacional para responder a mais demandas. Se a demanda não é atendida, o desenvolvimento de níveis mais elevados de troca será barrado.

Para Rosenau (2000), o conceito governança supranacional incorpora sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana nos quais a busca de objetivos tem repercussões transnacionais – englobando tanto as atividades dos governos –, como também outros canais onde os comandos fluem na forma de interesses estruturados e como ordens a serem executadas, ou políticas a serem perseguidas. Em suma, é a soma de milhões de mecanismos de controle estabelecidos por diferentes histórias, objetivos, estruturas e processos que desconhecem fronteiras geográficas, sociais, culturais, econômicas ou políticas.

No entanto, esta teoria não está preocupada com a formação de uma nova identidade (como no caso do Construtivismo), mas com a governança. Assim sendo, o processo decisório supranacional geraria um processo dinâmico de institucionalização dentro da integração regional. Mas, diferentemente do pressuposto presente na teoria neofuncionalista elaborada por Haas, isso não implicaria numa transferência de lealdades e identificações para essas instâncias supranacionais.

Para os teóricos da governança supranacional, esse processo de transferência de capacidade decisória para instituições regionais supranacionais implicaria em um novo papel para os governos nacionais que se tornariam menos pró-ativos e mais reativos frente à significativa capacidade de autonomia das organizações supranacionais para seguir agendas integrativas.

Uma questão que surge para estes teóricos é como os governos perdem esse controle sobre as instituições supranacionais que eles mesmos criaram e sua incapacidade de reverter esse processo de transferência de poder. As instituições regionais recebem autoridade dos governos para executar suas funções. Mas, com o passar do

tempo tendem a utilizar parte dessa autoridade para seus próprios propósitos, entre eles aumentar sua autonomia. Isso gera uma disputa entre os governos e as organizações comunitárias em torno dessas lacunas de controle dos primeiros sobre as segundas (Pierson, 1998)

Os teóricos da governança supranacional supõem que essa perda de controle resultaria em parte do fato de que as consequências nem sempre são previstas ou desejadas pelos atores. A própria dinâmica do processo faz com que surjam e se consolidem, numa clara oposição à percepção intergovernamentalista de que essa autonomia é sempre controlada ou supervisionada.

Pierson (ibidem) chama a atenção para o fato de que embora muitas teorias sobre escolha racional, inclusive no âmbito das instituições, suponham que as decisões são explicadas ou entendidas pelos seus efeitos (normalmente no longo prazo), na realidade estes efeitos são muitas vezes imprevistos que acabam minando a capacidade de controle dos Estados sobre as instâncias supranacionais. Portanto, processos sociais complexos envolvendo vários atores sempre geram respostas e reações inesperadas, ou até mesmo incompreensíveis num primeiro momento.

Outro fator que poderia levar ao aparecimento desses efeitos imprevistos é o *spillover*: a interligação entre diferentes áreas leva a que decisões tomadas numa delas tenha efeitos imprevistos em outras. Embora reconheçam que os atores governamentais têm interesses próprios e entre eles está o de manter sua autonomia e controle sobre as decisões, os teóricos da governança supranacional consideram que esses governos podem até tentar refrear a integração ou tentar controlá-la para que atenda a seus interesses, mas não o conseguem completamente porque a dinâmica do processo é que determinará seus rumos (Sandholtz; Sweet, 1998).

Ora, uma vez instituída a falha de controle, ao contrário do que imaginam os intergovernamentalistas, para a teoria da governança supranacional é muito difícil voltar atrás devido à resistência dos atores organizacionais, aos obstáculos institucionais para reformas que acabam se estabelecendo e aos próprios custos que estas ações implicariam (Pierson, 1998). Assim sendo, resta aos governos como

margem de manobra, evitar que esses erros se repitam em novos acordos e instituições.

Para Caporaso (1998), o processo que leva a integração a atingir este nível de complexidade e aprofundamento é lento e complicado, e cada avanço implica na superação de muitas barreiras e entraves. Ao mesmo tempo, esses avanços no processo integracionista tenderiam a se consolidar, pois a institucionalização de novas regras dificultam desfazer ou voltar atrás nessas políticas.

Esse tipo de abordagem é válida para processos de integração nos quais existem instâncias institucionais supranacionais, porque nos casos onde a estrutura institucional é intergovernamental, os governos têm maior possibilidade de retomar o controle, uma vez que podem lançar mão de medidas para redefinir políticas e organizações (ibidem). A perda de controle dos Estados sobre as instituições supranacionais ocorre aos poucos, dentro de um processo que se inicia num plano ainda intergovernamental e evoluiria para um estágio supranacional, que seriam identificados como os dois pólos deste tipo de análise.

No pólo intergovernamental, os Executivos nacionais dos Estados são os jogadores centrais que barganham entre si para definir as políticas comuns, de acordo com o poder relativo de cada um e pelas preferências (originadas a partir das disputas entre os grupos domésticos). O nível comunitário de governança age como um regime internacional.

Já no polo supranacional, o processo de integração teria se transformado com o surgimento e consolidação de estruturas governamentais centralizadas com jurisdição sobre domínios políticos específicos no território dos Estados membros. Essas organizações supranacionais podem impor constrangimentos ao comportamento de todos os atores, inclusive os Estados, dentro de seus domínios (Sandholtz; Sweet, 1998).

Entre esses dois polos estariam os diferentes estágios em que se encontra cada setor dentro do processo de integração. Isso significa que um mesmo processo de integração pode ter diferentes estágios de avanço em seus diversos setores, dentro desta linha entre os dois polos.

Quanto mais próxima a integração está das políticas supranacionais, maior é a influência de três fatores no processo decisório político: organizações supranacionais, regras supranacionais e sociedade transnacional. As organizações são estruturas governamentais que operam no plano regional e que produzem, executam e interpretam as regras da integração, enquanto as regras supranacionais são os constrangimentos legais ao comportamento, produzidos pelas interações entre os atores políticos que operam no nível regional (ibidem).

A integração neste caso é entendida como um processo no qual as ligações horizontais e verticais entre os atores políticos, sociais e econômicos emergem e evoluem. As ligações verticais seriam as relações estáveis (ou interações padronizadas) entre atores organizados no plano regional e atores organizados no plano nacional do Estado-membro ou abaixo, enquanto as ligações horizontais são as relações estáveis entre atores organizados em um Estado-membro com atores organizados em outro. Essas ligações são institucionalizadas na medida em que são construídas e mantidas pelas regras do processo de integração.

Essas relações iriam aos pouco criando novos comportamentos que reforçariam a importância dessas instâncias supranacionais. Segundo Michael E. Smith, à medida que

> *[...] habits and procedures were institutionalized into a coherent body of European values and rules,* they *even caused member-states – large and small – to change their attitudes and preferences in certain situations, despite the absence of any real compliance or enforcement mechanisms besides peer pressure.* (1998, p.306)

Para esta corrente teórica, portanto, as instituições supranacionais abririam espaço para novos atores participarem do processo decisório sem a intermediação dos governos e, com isso, estabeleceriam novas formas de comportamento que seriam institucionalizadas no decorrer do tempo. Este processo representa um aspecto desse distanciamento das organizações supranacionais dos governos

nacionais, ou o que Pierson chama de falha no controle destes últimos sobre as instituições comunitárias.

Dentro da perspectiva da governança supranacional, esses atores não-governamentais envolvidos nas trocas internas do bloco (tanto políticas, sociais como econômicas) influenciam direta e indiretamente o processo decisório político e os resultados no plano regional, ao mesmo tempo em que se tornam uma sociedade transnacional.

> *Public opinion also plays a role in moving the integration process along the continuum from intergovernmentalism to supranationalism. The public's policy preferences can influence which areas are most susceptible to further integration efforts. When there is permissive consensus or positive support, national governments are more able to endorse European action. When the publics of the member-states disagree, this is likely to retard further integration.* (Eichenberg; Dalton, 1998, p.251)

À medida que as organizações produzem e transmitem as regras que guiam a interação social, acabam também estruturando o acesso ao processo político, definindo poder político e privilegiando alguns setores da sociedade mais que outros. Haveria assim um processo de mútua consolidação: quando as organizações supranacionais e as regras surgem e se consolidam, constituem a sociedade transnacional por meio do estabelecimento das bases para a interação e para a influenciar a política. Na medida que essa sociedade transnacional surge e se consolida, as organizações e as regras que estruturam os comportamentos tornam-se mais consolidadas e aceitas (ibidem): "*while integration is a process and not an 'end-state ', many aspects of that process have been consolidated in structures, rules, and practices that are enduring*" (Caporaso, 1998, p.334).

Para esta teoria, o ponto inicial é a sociedade ou os atores sociais não governamentais que nas suas interações transnacionais acabam sentindo necessidade de regras, coordenação e mecanismos de solução de conflitos supranacionais. Essa demanda por regras supranacionais e capacidade organizacional para regulá-las crescem na medida em que aumentam as trocas transnacionais.

A capacidade das organizações supranacionais para criar regras para um dado campo político varia em função do nível de atividade transnacional (quanto maior, mais necessidade de supranacionalidade). É o aumento nas transações que pressiona para a eliminação das barreiras que assim que são eliminadas, abrem espaço para que novos empecilhos apareçam e, novamente, para que os atores transnacionais pressionem os governos para que adotem uma mesma solução. Há um suposto de que os atores preferem sempre a existência de uma única regra.

Para a teoria da governança supranacional, as instituições são sistemas de regras que definem os papéis e quem são os atores, assim como os seus interesses e estratégias, estabelecendo os limites para os objetivos e quais os comportamentos adequados. É preciso ressaltar, no entanto, que as instituições não são fixas e estão em constante evolução. Consequentemente, as regras são constantemente adaptadas, contestadas, modificadas ou substituídas para melhor adequar-se à realidade e ao contexto, com isso faz com que as instituições sejam estruturas dinâmicas.

Tal como o intergovernamentalismo, a teoria da governança supranacional reconhece que as conferências e reuniões intergovernamentais são momentos importantes de barganha entre Estados e para o processo de integração, mas não são o seu elemento explicativo. A barganha intergovernamental é um produto da integração e não o seu motor (ibidem).

Os teóricos da governança global, consideram que o avanço da institucionalização e seu aprofundamento acabam eliminando o papel dos governos como intermediários na relação entre atores não-governamentais e estruturas/instituições comunitárias porque os atores não-governamentais passariam a ter contato direto com os tomadores de decisão no âmbito das estruturas institucionais supranacionais.

Esta maior autonomia das instituições supranacionais afetaria diretamente a soberania dos Estados que

> *[...] can be subverted in some cases, through back channels and at lower levels of administration, so that states find themselves producing common positions and conducting joint operations even while they loudly proclaim their sovereign rights to refrain from doing so.* (Smith, 1998, p.333)

Construtivismo

O Construtivismo é uma das teorias que ganhou impulso após o fim da Guerra Fria, como um perspectiva explicativa alternativa ao neorrealismo e ao neoliberalismo, especialmente porque a nova realidade internacional – marcada pelo fenômeno da globalização – estimulou uma nova geração de pensadores que questionaram os postulados e pressupostos dessas teorias baseadas na escolha racional e no individualismo.

Assim sendo, o Construtivismo é uma concepção teórica que enfatiza a importância das estruturas normativas e materiais, na construção da identidade e do papel que esta exerce na definição da ação política. Para os autores construtivistas, as motivações dos atores são entendidas como causas de suas ações (Adler, 1999).

Os teóricos construtivistas retomam para o centro de sua análise a concepção de que os agentes, sejam eles indivíduos ou Estados, são moldados a partir de sua relação com as estruturas sociais, ao mesmo tempo em que eles as criam e as influenciam (Reus-Smit, 1996).

> Aprender tanto sobre as razões dos atores quanto sobre as regras que governam sua prática "capacita-nos a melhorar as previsões sobre o comportamento daqueles que agem de acordo com elas. Portanto, determinar o significado das ações nos dá algum conhecimento sobre causas". (Rosenberg, 1988 apud Adler, 1999, p.216)

A teoria construtivista tem três pressupostos básicos:

1) na medida em que as estruturas são entendidas como definindo o comportamento dos atores sociais e políticos,

as estruturas normativas tornam-se tão relevantes quanto as materiais. Nesse sentido, estes autores supõem que os sistemas de compartilhamento de ideias, crenças e valores também exercem poderosa influência sobre a ação política e social. "Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material" (Adler, 1999, p.205).

2) os construtivistas argumentam que entender como as estruturas não-materiais condicionam as identidades dos atores é importante porque estas são a chave para compreender os interesses e as ações. Entender como os atores formulam seus interesses é crucial para a explicação. Para Alexander Wendt, as identidades são a base dos interesses (Wendt, 1992). Na visão de Adler, a análise construtivista parte do pressuposto de que "[...] aquilo que os agentes consideram racional tem efeitos nos empreendimentos e nas situações humanas coletivas" (Adler, 1999, p.215).
3) nesta perspectiva analítica, há um condicionamento mútuo entre agentes e estruturas. As normas modelam os comportamentos, assim como estes acabam criando normas.

> *Institutionalized norms and ideas "define the meaning and identity of the individual actor and the patterns of appropriate economic, political, and cultural activity engaged in by those* individuals*" (Boli et alli, 1989), and it "is through reciprocal interaction that we create and instantiate the relatively enduring social structures in terms of which we define our identities and interests" (Wendt, 1992).* (Reus-Smit, 1996, p.218)

Para os construtivistas, portanto, as identidades dos atores são constituídas pelas normas institucionalizadas, pelos valores e pelas ideias do meio social em que agem. Assim sendo, seus interesses são resultados da formação de sua identidade e reflexos de suas experiências, consequentemente a sociedade passa a ser entendida como

o espaço ou o domínio onde os atores tornam-se agentes portadores de conhecimento social e político.

O poder na concepção construtivista tem um papel crucial na construção da realidade social, assumindo três dimensões básicas: recursos para impor uma visão própria aos outros; autoridade para determinar os significados compartilhados que formam as identidades, os interesses e os comportamentos dos Estados; e, as condições que determinam o acesso a bens e benefícios (Adler, 1999).

> Nessa leitura, o poder é principalmente o poder institucional de incluir ou excluir, de legitimar e autorizar (Williams, 1996). Nesse sentido também, as organizações internacionais são relativas ao poder, porque podem ser locais de formação de identidades e interesses [...]. (Adler, 1999, p.224)

À medida que os autores construtivistas retomam a concepção de sociedade como um fator central na elaboração de suas explicações, revalorizam a história também como um elemento importante da explicação, já que as particularidades culturais e as identidades são construções históricas.

> Construtivismo mostra que mesmo nossas instituições mais duradouras são baseadas em entendimentos coletivos; que elas são estruturas reificadas que foram um dia consideradas *ex nihilo* pela consciência humana; e que esses entendimentos foram subseqüentemente difundidos e consolidados até que fossem tidos como inevitáveis. (Adler, 1999, p.206)

Existem três correntes analíticas dentro do construtivismo: a sistêmica, a de nível único (*unit level*) e a holística (Reus-Smit, 1996). A primeira centra sua atenção nas interações entre atores estatais unitários, ignorando o que existe ou acontece no plano político doméstico, pois considera que para as relações internacionais interessa apenas o que resulta da teorização de como os Estados se relacionam entre si no plano internacional. O principal expoente dessa corrente

é Alexander Wendt, para quem a identidade do Estado informa sobre seus interesses e suas ações.

A corrente de nível único tem uma posição oposta à sistêmica: concentra-se na relação entre normas sociais e legais domésticas e interesses dos Estados, centrando sua análise nos determinantes domésticos das políticas nacionais. Um de seus principais autores é Peter Katzenstein.

A vertente holística trata os planos doméstico e internacional como dois lados de uma única ordem política e social. Seus autores buscam responder a uma preocupação básica: entender a dinâmica da mudança global e situação do Estado soberano nessa nova ordem.

Algumas perspectivas teóricas passaram a defender a abolição do pressuposto Estado-cêntrico das análises de relações internacionais por considerarem este conceito muito ligado à ideia de centralização da autoridade, em xeque como consequência do crescimento da interdependência. Outras correntes ainda sustentam a utilização do conceito de soberania, pois diferenciam o Estado das noções de soberania e territorialidade, definindo-o como uma estrutura de autoridade política com funções de governança sobre um povo ou espaço. A regulação e reprodução dessa estrutura autoritária pode ou não estar centralizada num único ator (Wendt, 1994).

Concordo com esse conceito de autoridade trabalhado por Wendt, o qual possui dois aspectos: legitimidade (ou propósitos compartilhados) e coerção (uso da força). Nele a internacionalização do Estado requer o desenvolvimento de duas qualidades: identificação referente a alguma função estatal (segurança militar, crescimento econômico, etc.) e capacidade coletiva de sancionar atores que compartilham a execução dessa função. O resultado disso é a institucionalização da ação coletiva, onde os Estados passarão a ver como rotina a solução internacional de determinados problemas. Para Reus-Smit (1996, p.227), "Estados formam mais que um sistema, formam uma sociedade".

A internacionalização da autoridade política possui duas implicações na teoria de relações internacionais: aponta para a transformação gradual e estrutural do sistema de Estados de Westfália,

passando de mútuo reconhecimento, para algum tipo de autoridade; e para a tentativa de solucionar problemas de ação coletiva internacional por meio da criação de identidades coletivas entre as nações, criando um novo problema que é fazer isso democraticamente (Wendt, 1994). Para os construtivistas, a hipótese implícita nas teorias realista e liberal

> [...] é que a interação não modifica a natureza egoísta dos interesses dos Estados nacionais, e que as instituições são meros instrumentos dos Estados para viabilizar a cooperação. Os construtivistas contestam esses enfoques sustentando que a ação coletiva gera interesses próprios e, como resultado dessa interação, o sistema se transforma, assim como a identidade dos atores que passam a partilhar valores comuns. (Stuart, 2002, p.16).

A corrente holística do construtivismo evoluiu para duas formas de análise complementares: uma focada nos grandes deslocamentos entre os sistemas internacionais, que tem em John Ruggie um de seus principais expoentes; e outra centrada nas mudanças recentes dentro do moderno sistema internacional, na qual Friedrich Kratochwil é um de seus principais teóricos.